



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
IBAGUÉ - TOLIMA

Ibagué nueve (09) de Noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**JUEZ AD-HOC:** DIEGO ANDRÉS SOTOMAYOR SEGRERA.  
**REFERENCIA:** ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACION No:** 73001-33-33-010-2018-00221-00  
**DEMANDANTE:** ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ  
**DEMANDADA:** LA NACIÓN - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN.

### 1. ASUNTO

Procede el despacho a resolver de fondo y poner fin a la primera instancia dentro del presente medio de control de Nulidad Y Restablecimiento del Derecho, interpuesta mediante apoderado judicial en nombre y representación judicial de la parte activa, conformada por ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ, quien inicia la presente acción judicial en contra de LA NACIÓN- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, pretendiendo se despache de forma favorable las pretensiones incoadas en el respectivo escrito demandatorio, pretendiendo se declare la nulidad del Acto Administrativo contenido en el oficio SG No. 000533 de fecha 23 de enero del 2018, proferido por la Secretaria General de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de las diferencias salariales existentes entre lo liquidado hasta ahora con el 70% del salario básico y la liquidación que resulte teniendo como base el 100% del salario básico, incluyendo el 30% de este que la Procuraduría ha tomado para darle el título de prima especial sin carácter salarial, y el reconocimiento y pago de la prima especial sin carácter salarial, como adición o agregado a la asignación básica, prevista en el art. 14 de la Ley 4 de 1992.

### 2. ANTECEDENTES

Previa las siguientes consideraciones a saber, las cuales son de tal importancia que legitiman al presente despacho de proferir el presente fallo de instancia así:

La parte demandante promovió la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho el día **11 de mayo del 2018**, según consta en el acta de reparto visible a folio 01 del expediente principal.

Encontrándose el expediente al despacho para proferir el correspondiente auto a efectos de pronunciarse sobre la admisión, inadmisión o rechazo de la demanda, la juez natural **decimo administrativo del Circuito** de Ibagué, mediante providencia de fecha 22 de mayo de 2018, declaró impedida, para continuar su conocimiento en virtud a tener interés directo en el resultado de la misma (Fl. 58 a 59). Surtido el correspondiente trámite procesal, el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima, mediante auto de fecha 19 de julio del 2018 acepto el impedimento y ordeno la conformación de la sala por jueces ad-hoc. (Folios 63 a 64)

Mediante providencia de fecha **17 de agosto de 2018** por parte del Tribunal Administrativo del Tolima se señaló fecha y hora para la realización del correspondiente sorteo, la cual se llevó a cabo el día **21 de agosto de 2018**, en la cual se designó como **JUEZ AD-HOC** al suscrito **DIEGO ANDRES SOTOMAYOR SEGRERA**, (folio 67), quien mediante providencia



de fecha **19 de febrero del 2019 admitió la demanda y ordeno notificar a los demandados.**  
(Folio 70 a 72)

De lo anteriormente expuesto se llega a la conclusión inequívoca e inexorable de que el suscrito **JUEZ AD-HOC** se encuentra debidamente y legalmente legitimado para proferir la correspondiente sentencia que ponga fin a la primera instancia, para lo cual se retoma las pretensiones y los hechos de la demanda así:

### 3. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

1.- Que se declare La Nulidad de los actos administrativos particulares y concretos, por medio de los cuales **La Nación – Procuraduría General de la Nación**, negó el reconocimiento y pago de una prima especial sin carácter salarial, de que trata el Art. 14 de Ley 4° de 1992 y la reliquidación de prestaciones sociales, además de los actos administrativos fictos y/o presuntos en recurso, surgidos en virtud del recurso apelación presentado, dado que vulnera la normativa en que deben fundarse, concretamente el artículo 53 constitucional.

**Acto administrativo individual que se demanda:**

1.1. Oficio SG N.º 000533 de 23 de enero de 2018, notificado el 24 de enero de 2018, por medio del cual **La Procuraduría General de la Nación**, niega el reconocimiento y pago de una prima especial sin carácter salarial y la reliquidación de prestaciones a favor de **Óscar Alberto Jarro Díaz**.

2.- Que se inaplique por inconstitucionales las siguientes disposiciones normativas:

- 2.1. Artículos 9° y 10° del Decreto 54 de 1993. (Decretados Nulos)
- 2.2. Artículos 9° y 10° del Decreto 107 de 1994. (Decretados Nulos)
- 2.3. Artículo 9° del Decreto 47 de 1995. (Decretados Nulos)
- 2.4. Artículos 10°, 12° y 14° del Decreto 35 de 1996. (Decretados Nulos)
- 2.5. Artículos 9°, 11° y 13° del Decreto 76 de 1997. (Decretados Nulos)
- 2.6. Artículo 9° del Decreto 65 de 1998. (Decretados Nulos)
- 2.7. Artículo 9° del Decreto 43 de 1999. (Decretados Nulos)
- 2.8. Artículos 9°, 11° y 13° del Decreto 2734 del 2000. (Decretados Nulos)
- 2.9. Artículo 9° del Decreto 2739 del 2000. (Decretados Nulos)
- 2.10. Artículo 9° del Decreto 1474 del 2001. (Decretados Nulos)
- 2.11. Artículos 9°, 11° y 13° del Decreto 1482 del 2001. (Decretados Nulos)
- 2.12. Artículos 9°, 11° y 13° del Decreto 2730 del 2001. (Decretados Nulos)
- 2.13. Artículo 9° del Decreto 682 del 2002. (Decretados Nulos)
- 2.14. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 683 del 2002. (Decretados Nulos)
- 2.15. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 3548 del 2003. (Decretados Nulos)
- 2.16. Artículo 9° del Decreto 3568 del 2003. (Decretados Nulos)
- 2.17. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 4169 del 2004. (Decretados Nulos)
- 2.18. Artículo 9° del Decreto 4171 del 2004. (Decretados Nulos)
- 2.19. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 933 del 2005. (Decretados Nulos)
- 2.20. Artículo 9° del Decreto 935 del 2005. (Decretados Nulos)
- 2.21. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 392 del 2006. (Decretados Nulos)
- 2.22. Artículo 9° del Decreto 388 del 2006. (Decretados Nulos)
- 2.23. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 621 del 2007. (Decretados Nulos)
- 2.24. Artículos 8°, 10° y 12° del Decreto 3048 del 2007. (Decretados Nulos)



- 2.25. Artículo 9° del Decreto 617 del 2007. (Decretados Nulos)
- 2.26. Artículo 8° del Decreto 661 del 2008. (Decretados Nulos)
- 2.27. Artículo 8° del Decreto 726 del 2009. (Decretados Nulos)
- 2.28. Artículo 8° del Decreto 1391 del 2010. (Decretados Nulos)
- 2.29. Artículo 8° del Decreto 1943 del 2011. (Decretados Nulos)
- 2.30. Artículo 8° del Decreto 841 del 2012. (Decretados Nulos)
- 2.31. Artículo 8° del Decreto 1016 del 2013. (Decretados Nulos)
- 2.32. Artículo 9° del Decreto 186 del 2014. (Decretados Nulos)
- 2.33. Artículo 4° del Decreto 1105 del 2015. (Decretados Nulos)
- 2.35. Y los que en lo sucesivo se dicten.

3.- Que como consecuencia de lo anterior se tenga la totalidad del salario básico mensual que ha devengado el doctor **Óscar ALBERTO Jarro Díaz**, en su calidad de Procurador Judicial II, incluido el 30% inadecuadamente imputado como prima especial sin carácter salarial (que debe ser componente integral de la asignación básica mensual), para efecto de liquidación y pago de las prestaciones sociales de los demandantes, así:

- 3.1. Para el doctor **Óscar ALBERTO Jarro Díaz**, en calidad de **Procurador Judicial 106 - I Administrativo de Ibagué**. Respectivamente desde el 02 de septiembre de 2016, y en adelante hasta la fecha que cesen los hechos que le dan origen y por todos los eventos y momentos en que funja como tal.

4.- Que como consecuencia de la primera y segunda declaración se ordene liquidar y pagar a favor del demandante, la prima especial sin carácter salarial ordenada en el artículo 14° de la Ley 4° de 1992, en porcentaje no inferior al 30%, ni superior al 60% que debe ser un valor adicional y/o plus a lo que hoy percibe como asignación básica y prima especial sin carácter salarial, desde que inicio la relación legal y reglamentaria según y en adelante hasta que cesen los hechos que le dan origen.

5.- Que como consecuencia de lo anterior se ordene reliquidar las prestaciones sociales del demandante, tales como **bonificación judicial, prima de servicios, prima de vacaciones, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y cualquier otra** que ha devengado en calidad de agente del ministerio público desde que se vinculó y hasta el momento en que cesen los hechos que le dan origen, que corresponde a la sumatoria de lo que hoy se imputa como asignación básica mensual y prima especial sin carácter salarial.

6.- Que la convocada acceda a indexar las sumas a pagar de acuerdo al índice de precios al consumidor, con el fin de compensar su pérdida de poder ejecutivo.

Las anteriores pretensiones, declaraciones y condenas se fundamentan sobre los siguientes hechos:

#### 4. HECHOS NARRADOS POR LA DEMANDANTE

En atención a los principios de celeridad y economía procesal, sin que se pueda decir que cada uno de los **(21) hechos** enunciados en la demanda, fueron debidamente estudiados y analizados en la presente sentencia, por efectos prácticos los hechos más relevantes en los que se fundamenta la presente Litis, se sintetizan de la siguiente manera:



1°. En virtud de la facultad otorgada por el literal F, numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República a través del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, creó la denominada prima especial sin carácter salarial que debería oscilar entre el treinta por ciento (30%) y el sesenta por ciento (60%), de la remuneración mensual, a favor de los Jueces, Magistrados y Agentes del Ministerio Público, entre otros. Como una remuneración mensual superior, agregada y/o plus a lo que devengan como asignación básica mensual.

2°. La prima especial sin carácter salarial para los empleados de la **Procuraduría General de la Nación**, fue reglamentada por el Gobierno Nacional a través de los Decretos establecidos por el Gobierno Nacional.

3°. Mediante los decretos anuales del salario, la actuación del Gobierno Nacional ha sido la de despojar el 30% del salario de los Magistrado, Jueces y Agentes del Ministerio Público de su carácter salarial, lo que no solo ha constituido detrimento en el valor de las prestaciones sociales que por ley corresponden a estos servidores públicos, sino también se ha sustraído del deber legal de reconocer y pagar la prima ordenada por la Ley.

4°. Este derecho ha sido reconocido por la Sección Segunda del Consejo de Estado -Sala de Conjuces, al inaplicar los Decretos anuales que fijaron la escala salarial para la Rama Judicial y Procuraduría General de la Nación.

5°. La prima especial sin carácter salarial es un derecho de carácter social, adquirido además de cierto e indiscutible (Art. 53 C.P. y artículo 14 de la Ley 4° de 1992).

6°. Entre el doctor **Óscar ALBERTO Jarro Díaz** y **La Nación - Procuraduría General de la Nación**, existe una relación legal y reglamentaria, a través de la cual el primero se ha desempeñado como Procurador 106 Judicial I del Tolima, desde el 02 de septiembre de 2016 hasta la presente.

7°. El doctor **Óscar ALBERTO Jarro Díaz**, hace parte del régimen de acogidos, dado que su vinculación fue con posterioridad a la vigencia del Decreto 54 de 1993.

8°. Desde el inicio de la relación legal y reglamentaria del Dr. **Óscar ALBERTO Jarro Díaz** con la **Procuraduría General de la Nación**, la entidad ha liquidado sus prestaciones sociales sobre el 70% de la asignación básica mensual fijada para los procuradores judiciales, según su caso y ha tenido el 30% restante como prima especial sin carácter salarial, restando de esta forma el significado de agregado a plus de esta prestación, y desdibujando el carácter de esta.

9°. La **Procuraduría General de la Nación**, liquidó al doctor **Óscar ALBERTO Jarro Díaz**, la **prima de servicios, prima de vacaciones, bonificación judicial, cesantías, seguridad social**, y demás emolumentos y prestaciones con el setenta por ciento (70%) de la asignación básica mensual mas no con el cien por ciento (100%) de esta, como debió ser, dado, que la prima especial es un valor adicional y/o plus según los lineamientos de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

10°. El día 17 de agosto de 2017, se presentó reclamación administrativa ante la **Procuraduría General de la Nación**, por medio de la cual se solicitó el reajuste de la asignación básica mensual, la reliquidación de prestaciones sociales y el reconocimiento de la prima especial sin carácter salarial.



11°. A través del Acto administrativa - oficio SG No.000533 de 23 de enero de 2018, notificado el 24 de enero de 2018, la **Procuraduría General de la Nación**, da respuesta a la petición de manera negativa, quedando de esta forma agotada la vía gubernativa.

Como motivación de los hechos y pretensiones de la demanda se estable en la demanda las:

## 5. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Señala como normas violadas y su correspondiente concepto al artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y el Artículo 14 de la Ley 4° de 1992 y demás normas concordantes.

Señala que, el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, menciona que le corresponde al Congreso de la Republica hacer las leyes y por medio de ellas ejercer algunas funciones, en lo que respecta al temas es: fijar el régimen salarial y prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (Ley marco).

En uso de la facultad mencionada, se expidió la Ley 4° de 1992, la que en su artículo 14 consagró la denominada **prima especial de servicios sin carácter salarial**, que oscila entre el 30% y el 60% del salario básico, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Publico delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la Republica, incluidos los magistrados y fiscales el Tribunal Superior Militar, demás con efectos a partir del 1° de enero de 1993.

Nótese como la norma en comento ordenó la creación de la mencionada prima, así como la nivelación salarial de funcionarios y empelado de la Rama Judicial, mas no autorizó descontar el 30% del salario de los jueces y magistrados para sustraerla de la liquidación de sus prestaciones, sino que ordenó crear una rima por el orden porcentual señalado, **adicional a la remuneración devengada por tales funcionarios**.

Este derecho ha sido reconocido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, al inaplicar los Decretos anuales de fijación de escala salarial para la Rama Judicial, en reciente pronunciamiento del 29 de abril de 2014, exp 2007- 00087, anuló en lo pertinente los Decretos de fijación de salarios para la Rama Judicial expedidos entre los años 1993 y 2007, bajo el entendido de que desconocen la obligación de crear la prima ordenada en la Ley 4 de 1992 y reducen de manera arbitraria el salario a tener en cuenta para la liquidación de prestaciones sociales de los jueces y magistrados de la Republica, violentando con ello el principio de no regresividad de las leyes sociales y el de progresividad de las mismas.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderado judicial, la parte demandada, en escrito de fecha **10 de junio de 2019 documentos visible a folios (84 a 88)**, da contestación a la demanda, oponiéndose a los hechos y pretensiones de la demanda, argumentando que de conformidad con lo previsto en la ley 4 de 1992 se considera como prima especial sin carácter salarial el 30% del salario básico mensual y por lo tanto dicho porcentaje no constituye factor para la liquidación y pago de las prestaciones sociales del demandante.

Igualmente manifiesta que para los procuradores judiciales II no corresponde a un porcentaje determinado la prima solicitada, y con relación a los hechos, admitió la mayoría y



solo se atuvo a lo probado en los hechos 5 y 9, de la demanda; como argumentos de la defensa describió que no es potestad de la Procuraduría la Fijación de salarios de sus funcionarios, por cuanto se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional esta potestad, conforme a lo dispuesto por el Literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 11 del artículo 189 y la ley 4ª de 1992.

Como excepciones, las siguientes: falta de causa, cobro de lo no debido y la innominada o genérica.

## 6. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue admitida mediante providencia de fecha 19 de febrero del 2019 se dispuso admitir la demanda y ordeno notificar a las demandadas (folio 70 a 72).

La parte demandante, en escrito de fecha 11 de septiembre del 2019, se pronunció frente a las excepciones propuestas por la demandada, manifestando que las mismas no están llamadas a prosperar, con fundamentos idénticos a los establecidos en la demanda inicial. (folio 140 a 141).

Mediante providencia de fecha 01 de octubre de 2019, se fijó fecha y hora para la materialización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA (Folio. 142), para el día 28 de octubre de 2019.

Mediante escrito de fecha 07 de octubre del 2019, el procurador 201 judicial I Administrativo, se declaró impedido, a quien se le acepto el impedimento el día 16 de octubre del 2019, situación que imposibilito la realización de la audiencia inicial, en consecuencia se reprogramo la audiencia inicial para el día 14 de noviembre de 2019 a las 10.30 de la mañana (Folios. 150 a 152).

Llegado el día y la hora de la audiencia inicial 14 de noviembre de 2019 (Folios 172 a 176). En ella se deja constancia de la inasistencia del apoderado de la parte demandante y de la asistencia de la apoderada de la parte demandada, audiencia en la cual se realizó el saneamiento del proceso, se analizaron los requisitos de procedibilidad, se fijó el litigio, se evacuó el trámite correspondiente a las posibles fórmulas de conciliación sin que las partes llegaran a un acuerdo, se agotó la instancia de las medidas cautelares y se corrió traslado para alegar.

## 7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### ALEGATOS DE LA PARTE DEMANDANTE

Mediante escrito de fecha 22 de noviembre del 2019 la parte demandante presento sus alegatos de conclusión, reiterando de forma resumida los argumentos de la demanda inicial (Folios 191 al 192).

### ALEGATOS DE LA PARTE DEMANDADA

La parte demandada con escrito del 26 de noviembre del 2019 presento sus alegatos de conclusión, reiterando de forma resumida los argumentos de la contestación (Folios 193 al 200)



En este orden de ideas y al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación surtida hasta el momento, el Despacho procede a decidir la controversia conforme a las siguientes.

## 8. CONSIDERACIONES

### 9. COMPETENCIA

Es competente este despacho para tomar el conocimiento de la presenta causa jurídica, de conformidad a lo establecido en el inciso 1° del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en el numeral 2 de los artículos 155 y 156 de la ley 1437 de 2011, modificada por los artículos 30 y 31 de la ley 2080 de 2021, así como de la legalidad de la providencia **21 de agosto del 2018** ordenó y realizó el sorteo de la lista de conjuces ad-hoc, en la cual se designó como **JUEZ AD-HOC** al suscrito Diego Andrés Sotomayor Segrera. (Folio 67).

### 10. PROBLEMA JURÍDICO:

El suscrito **Juez Ad-Hoc** abordará el problema jurídico a resolver en la fijación del litigio establecido en la audiencia inicial así:

Leído y estudiado en su integridad el escrito demandatorio visibles a folios 02 a 20 del cartulario principal, el mismo se sintetiza así:

Teniendo en cuenta que existe una total divergencia entre las partes, se torna más que necesario obligatorio establecer el problema jurídico a resolver, así: consiste en determinar si el señor ÓSCAR ALBERTO JARRO DIAZ, tiene derecho a la reliquidación de sus prestaciones sociales, laborales y pago de las diferencias salariales existentes entre lo liquidado hasta ahora la demandada Procuraduría General de la Nación con el 70% de su salario básico mensual, incluyendo el 30% de este y su vez el reconocimiento y pago de la prima especial sin carácter salarial desde el 02 de septiembre de 2016 y hasta el día que se presenta esta demanda y hacia el futuro, y determinar si el acto administrativo contenido en el oficio SG 000533 de fecha 23 de enero del 2018, notificado el 24 de enero del 2018.

### 11. DE LO PROBADO DENTRO DEL PROCESO:

#### PRUEBAS ALLEGAS AL PROCESO POR LA PARTE DEMANDANTE

Dentro de las pruebas arrimadas al plenario, se encuentran:

1. Copia del Derecho de petición elevado el 18 de agosto de 2017.
2. Copia del Oficio SG 000533 del 23 de enero de 2018, notificado el 24 de Enero de 2018.
3. Certificado laboral, suscrito por el Jefe de la División de Gestión Humana de la Procuraduría General de la Nación.
4. Certificado de salarios y prestaciones sociales
5. Certificación de la conciliación judicial

#### LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO DE LA PARTE DEMANDADA

La entidad demandada al momento de contestar la demanda allego como pruebas parte del expediente administrativo el cual se encuentra a folios (89 a 132).

De conformidad con lo anteriormente relacionado y conforme a la valoración probatoria



realizada sobre cada uno de los documentos contenidos en el expediente debidamente incorporados como prueba se logra establecer que de conformidad a las certificaciones laborales de cargos ejercidos, salarios y prestaciones, liquidación de cesantías y según el mismo acto demandado, se encuentra debidamente acreditado y probado en el proceso sub-examine y para el caso pro-tempore que nos ocupa, es decir que la parte demandante ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ, se vinculó a la Procuraduría General de la Nación, desde el 02 de septiembre de 2016 a la fecha, como consta en el Decreto 3564 del 08 de agosto de 2016, por medio de la cual se hace un nombramiento, igualmente se encuentra acreditado con el acta de posesión No. 054 de fecha 01 de septiembre de 2016, como procurador Judicial I para asuntos Administrativos de Ibagué, expedidas por la Procuraduría General de la Nación (folio 96 y 116), del cuaderno principal.

Igualmente se encuentra acreditada de conformidad con la certificación de sueldos devengados, allegada al expediente, visibles a folios 89 a 90 del cuaderno principal, de la cual se logra evidenciar y demostrar de forma inequívoca e inexorable que la demandada Procuraduría General de la Nación pago a la demandante como desde el 02 de Septiembre de 2016, el correspondiente sueldo básico, Gastos de representación la prima especial salarial, Prima de Navidad, Prima de servicios, Prima de vacaciones bonificación por compensación.

Mediante escrito de fecha 18 de agosto del 2017, la parte demandante, en agotamiento de la reclamación administrativa, solicito ante la entidad demandada Nación- Procuraduría General de la Nación , el reconocimiento y pago de los reajustes de las prestaciones sociales desde el 02 de septiembre de 2016 a la fecha, la reliquidación de todas sus prestaciones para que se liquidara con el 100% de su remuneración básica mensual, incluyendo en la base de liquidación el 30% de la asignación básica que le ha descontado a esta para estipularla como prima especial sin carácter salarial, y, el reconocimiento y pago de la prima especial sin carácter salarial, como un valor agregado, o plus al salario, con las indexaciones correspondientes..

Para resolver la controversia, se abordarán varios temas, teniendo en cuenta en consideración a que en la Rama Judicial, los asuntos salariales de jueces, magistrados de tribunales, auxiliares y de alta corte, están íntimamente relacionados debido la incidencia que tienen unos frente a otros a la escala que ha querido mantener siempre el legislador.

## 12. DEL CASO CONCRETO

Las pretensiones de la demanda están encaminadas a que se declare la Nulidad del Acto Administrativo No. SG- 000533 del 23 de enero de 2018, notificado el 24 de Enero de 2018, emanado de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, mediante el cual se le negó al demandante ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍEZ, el Reconocimiento y Pago efectivo de la Reliquidación de la Prima Especial de Servicios y reconocimiento de la Naturaleza Salarial de dicha prestación, con la concerniente Reliquidación de salarios, Prima de Servicios; Cesantías; Vacaciones; Prima de Vacaciones; Prima de Navidad, Bonificación por Actividad Judicial, sus efectos en la reliquidación de la Cesantías, intereses a las cesantías, aportes a pensión, reliquidación de la pensión de jubilación, demás Prestaciones Sociales y cualquiera otro emolumento cancelado de forma incompleta a que tiene derecho como lo establece la Constitución, la ley (Ley 4 de 1992) por ejercer el cargo de



PROCURADOR JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVO EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ, desde el 02 de septiembre de 2016 hasta la fecha.

Revisado el expediente se avizora con certeza y claridad que la parte demandante su vinculación legal y reglamentaria con la demandada Procuraduría General de la Nación desde el día 02 de septiembre e 2016.

**Conforme lo expuesto en precedencia** y al tratarse de una sentencia de Unificación de nuestro Órgano de cierre Contencioso, nos encontramos en la imperiosa obligación legal y constitucional de dar aplicación y seguir los lineamientos trazados por el razón por la cual el suscrito **Juez Ad-Hoc** así lo declarará.

Ahora bien frente a los futuros derechos laborales ha de mencionarse lo siguiente.

Se trae a colación la siguiente normatividad de rango constitucional y legal, que no es otra si no el numeral 19 del artículo 150 de nuestra Norma Superior, la cual en sus e) y f), establece lo siguiente. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos como lo es Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Como consecuencia directa de ello y en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 150 numeral 19 literales e y f de la Carta Superior, el legislador expidió la ley 4 de 1992 del 18 de mayo, 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 (...)

Al respecto del caso que nos ocupa la ley 4 de 1992 establecido en su artículo 1 lo siguiente:

Por lo anteriormente expuesto, se torna indiscutible que el congreso de la República de Colombia, quiso determinar la correspondiente nivelación salarial para todos los servidores de la Rama Judicial y no para algunos de ello como lo ha venido haciendo el Gobierno Nacional, además de que la Ley 4ª de 1992 en su artículo 1º ordenó la fijación del régimen salarial y prestacional de todos los empleados de la rama judicial, que guarda relación intrínseca de lo establecido en la ley 270 de 1996, la cual establece y ha de entenderse que cobija a todos y cada uno de los empleados que se encuentran vinculados a la rama judicial sin distinción alguna.

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. 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.<sup>1</sup> Se subraya

Posteriormente, a través de la sentencia C-279 de 1996, la Honorable Corte Constitucional declaró la exequibilidad del aparte resaltado. En aquella oportunidad, la Corporación analizó una demanda que se formuló contra el aparte resaltado, puesto que se estimaba que quitarle el efecto salarial a la prima prevista por el artículo en cuestión, contrariaba los principios constitucionales. En tal sentido, se señaló:

"El legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución."

La ley 332 del 19 de diciembre de 1996, modificó el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 y en su tenor literal dispuso:

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

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

Como se puede notar, la última normativa introdujo dos modificaciones al texto original, consistente la primera en que la aludida prima haría parte del ingreso base únicamente para efectos de cotizar a pensiones y la segunda, que se hizo extensiva a algunos empleados de las altas corporaciones judiciales y del Ministerio Público.

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, 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

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



1999; artículo 7° del decreto 2740 de 2000; artículo 7° del decreto número 1475 de 2001; artículo 7° del decreto 2720 de 2001; artículo 7 del decreto 2777 de 2001; artículo 6° del decreto 673 de 2002; artículo 6° del decreto 3569 de 2003; artículo 6° del decreto 4172 de 2004; artículo 6° del decreto 936 de 2005; artículo 6° del decreto 389 de 2006; artículo 6° del decreto 618 de 2007; artículo 6° del decreto 658 de 2008; artículo 8° del decreto 723 de 2009; artículo 8° del decreto 1388 de 2010.

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 **estos tendrán derecho a un 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.

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 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 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.

En ese sentido, es importante advertir que el Honorable Consejo de Estado, en sentencia del 09 de marzo de 2006,<sup>2</sup> al pronunciarse sobre la legalidad del artículo 6º contenido en los decretos 057 de 1993, 106 de 1994, 043 de 1995, 036 de 1996, 076 de 1997, 064 de 1998, 044 de 1999, 2740 de 2000, 2720 de 2001 y 0673 de 2002, sostuvo que dicha norma no desconoció los criterios y principios fijados en la ley 4ª de 1992, puesto que guardaron fidelidad con las previsiones dadas por el legislador.

En dicha providencia y luego de realizar un análisis literal del texto de la norma, señaló que la prima especial de servicios era un porcentaje del salario y por tanto, no se desbordaron las facultades de la ley marco.

No obstante, tres años después la misma corporación<sup>3</sup> rectificó su jurisprudencia y esta vez consideró que a partir del acto legislativo surgido como consecuencia del plebiscito de 1957, la ley 19 de 1958, la reforma constitucional de 1968, la ley 65 de 1967 y los decretos que en virtud de ello se expidieron, nació un fenómeno jurídico en la remuneración de los servidores públicos, llamado primas, entendidas como un agregado en su ingreso laboral, el cual en unas ocasiones tiene naturaleza prestacional o salarial, pero siempre entendida como un incremento en los ingresos que el trabajador obtiene por la labor prestada.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena, C.P. Dr., Alejandro Ordóñez Maldonado, sentencia del 9 de marzo de 2006, expediente 11001-03-25-000-2003-00057-01(121-03)

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del 2 de abril de 2009, expediente 11001-03-25-000-2007-00098-00(1831-07)



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.

Ante esta disparidad de criterios en la jurisprudencia vertical<sup>4</sup> (nótese que ambas sentencias son emitidas por la Sala Plena de la Sección Segunda) corresponde al fallador tomar la determinación que en su sentir, mejor se ajuste a las realidades sociales, políticas y económicas de la sociedad.

Para tal fin y adentrándonos en ello, observa la Sala que cuando el Honorable Consejo de Estado emitió la sentencia del 09 de marzo de 2006, realizó una interpretación textual o literal del artículo 14 de la ley 4ª de 1992, pues se limitó a señalar que los decretos habían respetado la voluntad del legislador, ya que este había precisado que la prima especial de servicios sería un porcentaje de la asignación básica.

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.

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 debe 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

---

<sup>4</sup> De conformidad con las líneas jurisprudenciales de las altas cortes, sus pronunciamientos deben servir de guía para la toma de decisiones en casos similares.



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.

Posterior a la sentencia del 02 de abril se han dictado por la máxima autoridad de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo varias sentencias, ratificando que la prima siempre debe entenderse como un agregado o adicción al salario, tenga ésta o no carácter salarial y que jamás esta podrá ser parte de la remuneración básica misma porque ello implicaría reducción, disminución y regresión del salario de los funcionarios judiciales para los cuales se ha creado. Entre las numerosas sentencias que han fijado este criterio, se pueden citar las siguientes, I) Sentencia del Consejo de Estado Sección Segunda, sala de conjueces 27 de junio de 2015, rad. 2005-00827-02 (NI. 0477-09), Conjuez Ponente Dr. Gabriel De La Vega Pinzón, demandante Leonardo Antonio Caro Castillo. II). Sentencia del Consejo de Estado Sección Segunda, sala de conjueces 14 de diciembre de 2011, rad. 2005-00827-0276001233100020010292301 (NI. 1146-2006), Conjuez Ponente Dr. Ernesto Forero Vargas, actor Jaime Alexis Chaparro. III) Sentencia del 24 de Agosto de 2011, rad. 76001233100020010151002 (NI. 0624-2009) IV) Sentencia del 19 de mayo de 2010, radicación 250002325000200501134-01 (07-0419) V) Sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación No. 250002325000200505159-01 VI) Sentencia del 4 de marzo de 2010 numero interno 1469-07, VII) Sentencia del 8 de abril de 2010, NI. 0512-08, VIII) Sentencia del 30 de octubre de 2008 NI. 1295-07 IX) Sentencia del 15 de abril de 2004 NI. 712-2001, X) Sentencia del 3 de marzo de 2005 NI. 17021-05 XI) Sentencia del 1 de octubre de 2009 radicación No. 250002325000200503970-01 (2354-07).

De lo dicho hasta ahora se concluye que los decretos que reglamentan la prima especial sin carácter salarial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, tomando el 30% del salario básico para entenderlo por prima, en realidad no crean prima alguna, bajo éste entendido y con tal concepción reduce y disminuye el salario de los servidores judiciales, ya que le quitan el carácter prestacional a un 30% del salario básico, quebrantando con ello los principios de progresividad de no regresión, la prohibición de desmejorar los salarios de un trabajador,



menoscaban el derecho al trabajo de los servidores judiciales, debiéndose por tanto Inaplicar de conformidad con el artículo 4º de la Constitución, por ser manifiestamente inconstitucionales.

Ahora bien, mediante decreto 057 de 1993, el Gobierno Nacional estableció un régimen obligatorio para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mismo y en el artículo 2º, se previó que los servidores públicos que ya venían vinculados a la entidad, tendrían derecho para optar por el régimen nuevo, para lo cual debían manifestarlo hasta antes del 28 de febrero de 1993 y que en caso de que guardaran silencio, se entendería que se mantenían en el régimen anterior.

En virtud de ello, anualmente se expiden los decretos que fijan los salarios para cada uno de los regímenes, observándose por esta judicatura que para ambos regímenes salariales se regulo lo atinente a la prima especial de servicios, pero de manera diferente para aquellos que se encuentran cobijados por el régimen salarial previsto en el decreto 057 de 1993 y demás normas que lo modifican, pues a estos de manera expresa se les indica que "se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual"; mientras tanto, para los que pertenecen al régimen anterior, se dice que "tendrán derecho a percibir a partir del 1º de enero de 1993, una prima especial, sin carácter salarial, equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico".

En ese orden de ideas, es claro que a los primeros se les cancela una suma de dinero y de la misma, el 30% se considera como prima especial de servicios sin carácter salarial, quedando por tanto como asignación básica el 70% de lo percibido. Mientras tanto, la prima especial de servicios es en cuantía equivalente al 30% del salario básico, de donde se desprende que no se toma la asignación básica y a la misma se le descuenta un 30% por concepto de prima especial de servicios, sino que esta es un plus o agregado al básico.

Corresponde entonces establecer si ese tratamiento diferencial encuentra sustento en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, como quiera que esta fue la disposición que dispuso la obligación para que el Gobierno Nacional estableciera la prima. Así, tenemos que de la lectura de la norma en comento se extraen las siguientes conclusiones:

- a.) La prima debe oscilar entre un 30% y un 60% del salario básico;
- b.) Dicha prima no puede ser computada como factor salarial;
- c.) A ella tienen derecho los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público Delegados ante la Rama Judicial y Jueces de la República. También tienen derecho a ella los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, siempre y cuando no se acogieran a la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación.

Como se puede notar, no se estableció diferencia alguna entre funcionarios que se acogieran a uno u otro régimen salarial y por tanto, no se justifica el trato diferenciado que el ejecutivo le ha dado al expedir los distintos decretos que fijan los salarios para esta clase de servidores públicos, de donde se desprende vulneración al derecho fundamental a la igualdad.

Yendo al campo fáctico de la controversia sometida a consideración de la sala, de las certificaciones laborales obrantes al proceso, y de lo sostenido en el acto atacado, expedido por la rama judicial, la entidad demandada, en aplicación de los decretos que toman una parte del salario para llamarlo prima, recorta y disminuye el salario básico legalmente establecido del demandante en un 30% y con ese salario disminuido le liquida todas sus prestaciones, incluyendo sus cesantías y aportes a seguridad social.



Con ese salario reducido al 70%, la administración le liquida todas las prestaciones sociales y laborales al demandante, por haber tomado de su salario básico legalmente previsto, el otro 30% para llamarlo prima.

De lo analizado, se advierte, que la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN le ha disminuido el sueldo ilegalmente establecido al demandante, en un 30%, con lo cual solo le liquida sus prestaciones con un 70% de su salario básico, por lo que le adeudaría durante todo éste tiempo los efectos e incidencias en todas sus prestaciones que tenga el 30% de su salario básico que hasta ahora ha excluido de la base de liquidación.

En relación con las cesantías, de los actos de liquidación de esta se observa que la administración hizo lo mismo que con las otras prestaciones, la liquidó con el 70% del salario básico y para ellas incluye las doceavas partes de las primas, que también han sido calculadas, con la remuneración básica reducida en un 30%.

En relación con los aportes a la seguridad social en pensiones, la administración hasta ahora ha efectuado estos con el 100% del salario básico legalmente establecido, incluyendo el 30% de este que tiene como la aparente prima, pero no ha tenido en cuenta la prima real como incremento o adición equivalente al 30% de la asignación básica, por su actitud de tener una parte del salario como la mencionada prima.

Como la prima, tal como se ha expuesto, debe entenderse como un agregado o adición al salario básico, en tal sentido debe tenerse en cuenta para el cálculo de los aportes a la seguridad social en pensión, pues si bien la prima no tiene carácter salarial en relación con las prestaciones, para efectos pensionales si lo tiene, por expresa disposición del art. 1 de la ley 332 de 2006. Esto quiere decir, que la administración como hasta ahora, no ha pagado la prima especial, como un incremento o valor adicional al salario, tampoco ha efectuado los aportes derivados de este factor, a la seguridad social en pensiones del actor.

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.

En el caso de los servidores judiciales y de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, la prima especial sin carácter salarial se encuentra legalmente creada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como lo advierte el Consejo de Estado, en su sentido natural y obvio de ser adición o agregado al salario.

En este estado de la presente sentencia se torna más que necesario indispensable formularnos algunos interrogantes y una vez establecidos proceder a resolver los mismos, así:

1. El primero de ellos es ¿determinar si la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992 es constitutiva de salario o no?
2. El segundo interrogante será el de determinar ¿Si la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, al no tenerse en cuenta como factor salarial, vulnera los derechos laborales y preceptos Constitucionales y legales como la igualdad. ¿



Para resolver estos dos interrogantes formulados debemos remitirnos en primera medida a determinar legalmente, doctrinalmente y jurisprudencialmente que es el salario, para lo cual en primera medida y por remisión expresa y autorización legal y Constitucional nos ubicaremos en el artículo 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, modificados por los artículos 14 y 15 de la ley 50 de 1990 el cual nos enseña lo siguiente:

(...) **ARTICULO 127. ELEMENTOS INTEGRANTES.** Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS:** 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, excedentes 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.

Ahora bien el diccionario de la real academia menciona que SALARIO es "la Totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero y en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, ya los periodos de descanso computables como de trabajo".

Doctrinalmente se ha establecido básica y sencillamente que salario es la contraprestación económica que recibe el trabajador por la prestación personal de sus servicios al empleador.

Jurisprudencialmente y en innumerables pronunciamientos reiterados, tanto de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral y del Consejo de estado se ha dicho lo siguiente, que por practicidad solo se mencionara uno de ellos por alta Corte.

Corte Constitucional: En la Sentencia **Sentencia T-157/14 se dijo:** (...) "la noción de salario ha de entenderse en los términos del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo -relativo a la protección del salario-, ratificado por la Ley 54 de 1992, que en el artículo 1□ señala:

"El término 'salario' significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de



trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”.

Entonces, se entiende que el concepto de salario, en la resolución de problemas jurídicos semejantes al que ocupa a esta judicatura, comprende “todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes”, es decir, que abarca conceptos como primas, cesantías, vacaciones, horas extras, etc.

Para la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral: En sentencia SL1798-2018 Radicación n.º 63988, de fecha, dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciocho (2018), al respecto manifestó.

(...) Al seguir con el análisis de la literalidad de la cláusula en cita, sostuvo que en ella se aprecia cómo se desalarizó un pago, que por esencia es salario lo cual va en contravía del artículo 127 del C.S.T. y la S.S., porque el dinero que ganaba con estas bonificaciones entraban al patrimonio del trabajador para su beneficio y su enriquecimiento.

En este punto, juzga prudente la Sala recordar que por regla general todos los pagos recibidos por el trabajador por su actividad subordinada son salario, a menos que se trate de prestaciones sociales; (ii) de sumas recibidas por el trabajador en dinero o en especie, no para su beneficio personal o enriquecer su patrimonio sino para desempeñar a cabalidad sus funciones; (iii) se trate de sumas ocasionales y entregadas por mera liberalidad del empleador; (iv) los pagos laborales que por disposición legal no son salario o que no poseen una propósito remunerativo, tales como el subsidio familiar, las indemnizaciones, los viáticos accidentales y permanentes, estos últimos en la parte destinada al transporte y representación; y (v) «los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad (art. 128 CST).

Es por lo anterior que el tema puntual en discusión se reduce a determinar si en perspectiva del ordenamiento jurídico existente tiene o no eficacia jurídica el acuerdo de voluntades dirigido a sustraer como pago constitutivo de salario y, por ende, a excluir del que sirve de base a la liquidación de prestaciones sociales, lo reconocido al trabajador por concepto de comisiones; pues de tal definición depende la prosperidad de los cargos”.

“En relación con el aludido tema debe la Sala recordar que en reiteradas oportunidades ha puntualizado, interpretando para ello lo que al efecto prevén los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados por los artículos 14 y 15 de la ley 50 de 1990, que carecen de eficacia los acuerdos inter - partes que desconozcan el carácter salarial a las comisiones.

(...) En idéntica dirección, en sentencia SL 22069, 13 sep. 2004, sostuvo:



Luego, si como lo halló demostrado el propio juzgador, el pago realizado al accionante tenía todas las características del salario y correspondía realmente al concepto de comisiones, independientemente de la denominación que se le diera, no podía excluirse como parte del salario retributivo del servicio, porque, tal cual lo señala el recurrente, esa naturaleza salarial proviene del artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, y no se le puede desconocer por lo dispuesto en el 128, puesto que él no permite restar el carácter salarial de cualquier pago al que se refieran los acuerdos celebrados por los contratantes, sino que procede sólo frente a algunos auxilios o beneficios. Pero en modo alguno puede aceptarse que esa última normatividad incluya todos los conceptos o rubros, como las comisiones, que por su origen, quedan por fuera de la posibilidad que ofrece el mencionado artículo 128, de negar la incidencia salarial de determinados pagos en la liquidación de prestaciones sociales o de otras acreencias laborales.

Consejo de Estado: Sentencia de unificación: Nuestro órgano de cierre se ha pronunciado sobre el concepto del salario, manifestado que es toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador, y de igual forma indicó que no hace parte de este: Consejo de Estado. Sección Cuarte, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336- 2014

- (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 y ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no constituyen salario".

En idéntico sentido el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de la Sala de Consulta y Servicio civil, de fecha trece (13) de noviembre de dos mil ocho (2008), Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00009-00(1878.) señala:

(...) El salario: Tal calificación se ajusta por demás a la noción de salario que comprende "todo pago recibido del empleador que además de tener un propósito retributivo constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual", lo cual es importante tratándose de relaciones laborales de tipo legal y reglamentaria, "pues para el empleado público, todo pago de NATURALEZA salarial, es decir, retributivo, habitual y que constituye parte del ingreso personal, debe considerarse salario para todos los efectos laborales (...)." La Sala recuerda que conforme a los artículos 2º (efectividad de los derechos) 25 (derecho al trabajo en condiciones dignas y justas) y 53 de la Constitución (derecho a remuneración vital y móvil e irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales), el salario del trabajador está protegido por un principio general de intangibilidad, que se refleja, entre otros aspectos, en el derecho a mantener su valor y a que el mismo no sea afectado sino por las causas previstas en la ley. (...) postura que se mantiene vigente, tal y como se indica igualmente en la **Sentencia 00041 de 2019 Consejo de Estado**.

De lo anteriormente mencionado y relacionado podemos realizar un juicio de valor en el sentido de manifestar que el salario es uno de los elementos del **contrato de trabajo** y de toda relación legal y reglamentaria, la cual consiste llanamente en la remuneración ordinaria y/o contraprestación que el empleado y/o trabajador recibe en dinero o en especie de forma habitual y permanente por la prestación de sus servicios personales, sin importar el nombre que se le de al mismo.



Ahora bien de igual forma se logra establecer que la cuestionada Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no puede o mejor no debe tener una doble aplicación y/o connotación, es decir, la de constituir únicamente salario para unos efectos como los pensionales, teniendo en cuenta que la definición de salario se ha establecido como un solo derecho que le asiste al trabajador sobre todo aquello que percibe como contraprestación de sus servicios.

Es así, que aceptar la discriminación y la decisión unilateral del ejecutivo de establecer de forma infundada que la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992 no constituye salario para los efectos prestacionales, a todas luces va en contravía de los postulados del orden constitucional, consagrados en el artículo 53, 23,25.

Específicamente en materia laboral, el derecho al trabajo no se limita a acceder a un empleo y a permanecer en él, sino que incluye la garantía de ser realizado y remunerado en condiciones dignas y justas y de que esa protección se extienda a todas las modalidades de trabajo.

Asimismo, se trata de un derecho que predica para toda persona, sin discriminación alguna, y que comprende no solo la protección de garantías laborales mínimas, establecidas en el artículo 53 constitucional, sino además, la protección otros derechos fundamentales, como el de la igualdad, el principio universal de a trabajo igual salario igual.

En este orden de idea no resulta lógico a la luz de las normas que consagran el salario, al punto que en caso de que entre el empleado y el empleador se pacte que las sumas de dinero recibidas, con constituyen salario, por mandato legal y Constitucional serán consideradas ineficaces por ser derechos irrenunciables, pero en el presente caso sucede algo muy distinto, el ejecutivo de forma unilateral determino, considero y establecido ilegalmente que la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no sería factor salarial para efectos del reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones sociales, pues no se tiene soporte legal alguno que tan solo se tenga como salario para efectos de liquidación y cotización tanto al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones y la misma no se tenga en cuenta y no se vea reflejada en el más verdadero interés y finalidad del salario la cual no es otra que es ingresar al patrimonio del trabajador como contraprestación de sus labores, esfuerzo, entrega, dedicación, cumplimiento, fidelidad, a fin de obtener una mejor calidad de vida para si mismo y/o para su familia.

Es así como se establece que el artículo la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no debe desnaturalizar la esencia salarial de los pagos que mensualmente devengaba el trabajador en forma permanente como retribución por sus servicios, ya que, como bien se entiende, la ley no autoriza a las partes para que dispongan que aquello que por esencia es salario, deje de serlo, inclusive el termino y definición de salario ha tenido desarrollo y protección supra nacional tal y como se dejo establecido en la el Convenio 95 de la OIT aprobado mediante la Ley 54 de 1962, ratificado por el Gobierno colombiano el 7 de junio de 1963 y cuyo texto enseña:

“El término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”



Esto quiere decir que para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha querido tener sobre el salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, justo, equitativo, responsable en el cual deben tenerse en cuenta para su remuneración y configuración, todas y cada una de las sumas de dinero que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades, denominaciones y restricciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes, pues como se indicó no existe justificación alguna del orden factico y legal, que permita darle un tratamiento diferencial, discriminatorio, selectivo.

Es por ello que las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodean las razones aquí establecidas para adoptar la noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la ya referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho..."

Por todo lo anteriormente expuesto, considera en sano criterio por el suscrito **Juez Ad-Hoc** que el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no tiene un sustento factico y legal suficientemente fuerte, valido que le permita establecer esta discriminación, pus a contrario sensu de su contenido el mismo se considera no se ajusta a los lineamientos legales, Constitucionales, jurisprudenciales y de bloque de Constitucionalidad, situación suficiente para manifestar que las pretensiones de la demanda serán despachadas de forma favorable parcialmente.

De cara al caso sub-judice y de conformidad al acervo probatorio arrojado al proceso, como lo son las certificaciones laborales, de salarios y de tiempo de servicios y de lo sostenido en el acto administrativo acusado, se logra evidenciar de forma clara, inequívoca e inexorable, que a la parte demandante la entidad demandada a partir de su vinculación, no le ha tenido en cuenta la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992 como salario para todos los efectos de liquidación, reconocimiento y pago de sus prestaciones.

Aunado a lo anterior, la pese a que la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN no le cancela la totalidad de las acreencias laborales a que tiene derecho el actor, pues realiza la liquidación de las prestaciones sociales con un porcentaje del salario básico al no tenerle en cuenta la Prima especial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992 como factor salarial, **desde el 02 de septiembre de 2016 hasta la fecha.**

**En idénticas circunstancias el Honorable Consejo de Estado Mediante Sentencia de Unificación Sentencia 00041 de 2019 Consejo de Estado, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA - SALA PLENA DE CONJUECES, CONJUEZ PONENTE: CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS de fecha dos (2) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)- Radicación: 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018)- Demandante: JOAQUIN VEGA PÉREZ-Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-SENTENCIA DE UNIFICACIÓN - SUJ-016-CE-52-2019, aclarada mediante auto de fecha 10 de octubre del 2019 manifestó:**

(...) No obstante, el contenido mismo de la norma señala una vigencia taxativa del Decreto al inicio de cada artículo, al señalar que sus disposiciones regirían «para la vigencia del 2009». Lo que resulta apenas natural, teniendo en cuenta que anualmente el Gobierno Nacional reglamenta los salarios de los servidores de la Rama Judicial; por consiguiente, la norma que



cada año se expide queda subrogada por la posterior.

Adicionalmente, téngase en cuenta que la interpretación que pretende dar la DEAJ al Decreto en comento es contraria al espíritu de la Ley marco, Ley 4° de 1992 es decir, la nivelación o reclasificación en equidad de los servidores de la Rama Jurisdiccional, entre otros, en virtud de que los porcentajes que se incluyen en el Decreto 1251 de 2009 no equivalen siquiera al 25 % de lo que percibe un magistrado de alta corte. Para ilustrar la anterior aseveración, téngase en cuenta la siguiente tabla, toman o como base una cifra hipotética para mejor entendimiento:

Ingresos anuales de magistrado de alta corte	70% de los ingresos de magistrado de alta corte	Porcentaje del Decreto 1251 de 2009 correspondiente a jueces municipales	34.7% aplicado al 70% de los ingresos de magistrado de alta corte	Límite de la suma que debe devengar el juez municipal
100.000.000	70.000.000	34.7%	24.290.000	24.290.000

Así las cosas, no le asiste la razón a la DEAJ al señalar que el reconocimiento pleno del salario esté limitado por los montos establecidos en el Decreto 1251 de 2009, porque, se reitera, este solo rigió para dicho año.

En segundo término, si bien ese límite establecido en el Decreto 1251 de 2009 no aplica, es lo cierto también que es necesario fijar límites razonables a los ingresos de los jueces de la República y a sus demandas, que otorguen seguridad jurídica y sean fiscalmente sostenibles. La prescripción, que se abordará en el capítulo siguiente es ya un primer límite, de orden temporal.

Por último, la Sala, quiere dejar en claro que la sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificando el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios de la prima especial de servicios del artículo 14 de la ley 4 de 1992 - jueces, magistrados y otros funcionarios-, en la medida en que en ningún caso se podrán superar los porcentaje máximos o topes fijados por el Gobierno Nacional - dependiendo del cargo, esto es, Magistrado, Juez de Circuito, Juez Municipal, Fiscales, Procuradores y otro servidores públicos.-, a efectos de fijar el salario y las primas y demás prestaciones sociales de los servidores judiciales. Se deben atender los límites previstos por el Legislador en el artículo 10 de la ley 4 de 1992, que en lo pertinente prevé: "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidos en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".

La demandada, como consecuencia de la sentencia, de unificación, deberá revisar los procedimientos internos de reconocimiento y liquidación de salarios y prestaciones sociales de los beneficiarios de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4 de 1992, a efectos de ajustarse a los criterios que aquí se fijan como reglas de interpretación, observando que con ellas no se superen los límites o techos porcentuales determinados por el Gobierno Nacional en los decretos respectivos.

Por último, y sin perjuicio de carácter vinculante de las sentencias de unificación, aquí se solicitará el concurso del Procurador General de la Nación en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, para ejercer estricta vigilancia y seguimiento para el cumplimiento de esta decisión.(...)



En este orden de ideas y analizados los argumentos facticos, legales, doctrinales y Jurisprudenciales no resulta lógico que la razón de crear la prima especial sin carácter salarial, del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, radica en la intención y el propósito de incrementar y mejorar el salario de los servidores que enlista, como debe ser el fin de crear esta prima tenga o no carácter salarial.

La vigencia y existencia de la prima, es aceptada por la misma administración en los actos administrativos demandados, y la plasma en las nóminas y certificaciones de pago, pero al hacer su computo la liquida de manera ilegal y contradictoria a la naturaleza de la prima, porque al 30% del salario básico del demandante lo considera como prima especial, con lo cual la prima que dice pagar, es aparente y ficticia, siendo que lo que anuncia como tal, es parte del salario básico.

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(...)

La Procuraduría General de la Nación, como aparece prima facie, de los fundamentos que expone de los actos atacados y de las certificaciones laborales allegadas, nunca le pagó a la parte demandante desde el momento de su creación, es decir desde el **02 de septiembre del 2016 hasta la fecha**, la prima especial sin carácter salarial, como un agregado o adición al salario, equivalente al 30% de éste. Contrario Sensu, la Rama Judicial, toma un 30% del salario básico para llamarlo prima, en lugar de adicionarle ese 30% a la asignación básica legalmente establecida.

En atención a lo expuesto, aparece paladino que la Procuraduría General de la Nación, hasta ahora ha afectado negativamente las prestaciones sociales y laborales del actor, excluyéndole de su base liquidataria un 30% su salario básico, que tiene como prima y no le cancela la prima especial sin carácter salarial, como un valor adicional al salario legalmente establecido en los decretos dictados anualmente 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.

Se desecha la argumentación de la demandada, pues ya quedó aclarado, que el art. 7 del decreto 618 de 2007 anulado, regula la prima especial sin carácter salarial, de manera idéntica, con texto reproducido, como se regula ésta, para los jueces, Magistrados y demás autoridades beneficiarias. Siendo que es el mismo Consejo de Estado el que advierte que rectifica su jurisprudencia, para considerar que la prima especial, también estaba



indebidamente creada para los jueces y Magistrados, siendo precisamente este el punto central objeto de rectificación jurisprudencial.

Con relación a lo invocado, de no tener la prima carácter salarial, este punto no admite discusión, ya se dijo, que la prima no tiene carácter salarial para efectos prestacionales, este aspecto no se discute, porque así lo previó el art. 14 de la ley 4 de 1992, lo que es irrazonable y no jurídico, donde radica el problema jurídico planteado, es tomar un porcentaje del salario, para llamarlo prima, porque, si a una parte de la remuneración básica se le llama prima, no se está creando prestación adicional al sueldo básico, no se crea beneficio alguno al salario, por el contrario, como la prima no tiene carácter salarial, al sueldo básico se le quita el porcentaje de la prima, para efectos prestacionales. Como se ha expuesto reiteradamente en líneas anteriores, la prima debe agregarse al salario básico y no fraccionar a este para considerar un porcentaje suyo como prima especial.

Respecto de la afirmación esgrimida por el demandado de estar vigentes los decretos, que consideran parte del salario como la prima y ser estos obligatorios, cabe responder que si bien es cierto, éstas normas no han sido anuladas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ellas no se pueden aplicar por ser manifiestamente inconstitucionales, en cuanto, disminuyen, reducen, regresan el salario, transgreden el principio de favorabilidad y desconocen un derecho adquirido del demandante.

Es por ello que para el suscrito operador judicial es claro que el acto administrativo demandado, así como los decretos del gobierno, que consideran el 30% del salario básico como prima especial, son contrarios al ordenamiento superior (ley, constitución y bloque de constitucionalidad),.

Por lo anteriormente expuesto y ante la prosperidad de las pretensiones principales el despacho no hará pronunciamiento alguno frente a las pretensiones subsidiarias formuladas en la demanda.

### 13.FRENTE A LA CONDENA EN COSTAS

**El ARTÍCULO 188 de la ley 1437 de 2011, modificada por la ley 2080 de 2021, establece sobre la CONDENA EN COSTAS lo siguiente.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

**Por remisión expresa y por mandato legal y Constitucional El Código General del Proceso en sus artículos 365 y 366, establece las reglas para tu imposición**

Respecto de las costas, debe señalarse que son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, y que se representan en los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden en esta noción, los honorarios de abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sección Segunda en dicha temática ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes.

El Consejo de Estado, providencia de 20 de agosto de 2015, Medio de Control No 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez. «(...) La norma contenida en el citado artículo 188, no impone al funcionario judicial la



obligación de conceder en costas, solo le da la posibilidad de "disponer: esto es, de pronunciarse sobre su procedencia.

La mencionada sentencia precisó que si bien es cierto en la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas, "teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes", también lo es la norma establecida en la Ley 1437 de 2011, no impone la condena de manera automática frente a aquél que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el Juez ponderará tales circunstancias.

En el presente asunto, teniendo en cuenta que la parte demandada fue vencida en el presente proceso, se impondrá la correspondiente condena en costas y agencias en derecho a cargo de la entidad demandada **NACIÓN- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**, equivalente al diez por ciento 10% del valor de las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo establecido en el acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se establecen las tarifas de agencias en derechos, el cual en sus artículos Segundo y sexto establecen lo siguiente:

**ARTICULO SEGUNDO.-** Concepto. Se entiende por agencias en derecho la porción de las costas imputables a los gastos de defensa judicial de la parte victoriosa, a cargo de quien pierda el proceso, el incidente o trámite especial por él promovido, y de quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, revisión o anulación que haya propuesto, y en los casos especiales previstos en los códigos de procedimiento.

**ARTICULO SEXTO.** Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:

#### **Contencioso administrativo.**

##### **3.1.2. Primera instancia.**

(...) Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.(...)

Teniendo en cuenta las anteriores disposiciones legales a saber y por la debida autorización que otorgan al despacho por secretaría se liquidaran las mismas en suma equivalente al diez 10% por ciento de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta los derechos otorgados debido a la declaratoria de la prescripción trienal, los cuales realizando la operación aritmética ascienden a la suma de \$ 2.394.420. pesos moneda corriente.

Por último es importante traer a colación lo establecido en los artículos 10 y 102 del CPACA:

(...) **Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones



constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

**Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.** Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.(...)

**Consecuente con lo anterior, y en estricto cumplimiento de nuestro deber legal de acatar la Sentencia de Unificación 00041 de 2019 del Honorable Consejo de Estado, aclarada mediante auto de fecha 10 de octubre del 2019, como órgano de cierre de nuestra Jurisdicción Contencioso Administrativo, tal y como lo ordena el artículo 10 y 102 de la ley 1437 de 2011 se ordenará a la entidad accionada:**

Reconocer, liquidar y pagar a favor de la parte demandante ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ, la correspondiente reliquidación de sus prestaciones sociales desde el 02 de septiembre del 2016 y en adelante mientras permanezca vinculado a la Procuraduría General de la Nación, como Procurador Judicial I, así mismo se ordenara el reconocimiento y pago de la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4 de 1992 y a su turno se ordenara la correspondiente nivelación salarial y prestacional teniendo en cuenta para ello lo establecido en el artículo 3° de la Ley 4 de 1992 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 sueldo básico, auxilio de transporte, subsidio de alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, vacaciones, bonificación por recreación, sueldo básico enfermedad, bonificación judicial.

3. 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 Contencioso Administrativo, dando aplicación a la siguiente fórmula:

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

En donde el valor presente ® 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 los artículos 189 y 192 del



Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el **Juez Ad-Hoc** del Juzgado Décimo Administrativo Oral de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: INAPLICANSE** por inconstitucionales y con efectos inter-partes las siguientes disposiciones legales el artículo 6 del decreto 658 de 2008, el artículo 8 del decreto 723 de 2009, el artículo 8 del decreto 0874 de 2012, el artículo 8 del decreto 1024 de 2013 y el artículo 8 del decreto 194 de 07 de febrero de 2014.

**SEGUNDO: APLICAR**, el precedente Jurisprudencial de Unificación de Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, contenido en la sentencia **SUJ-016-CE-52-2019, Sentencia 00041 de 2019, aclarada mediante auto de fecha 10 de octubre del 2019 tal y como lo ordena el artículo 10 y 102 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 17 de la ley 2080 de 2021** y de conformidad con lo aquí expuesto.

**TERCERO: DECLARAR** no probada las excepciones denominadas **FALTA DE CAUSA, COBRO DE LO NO DEBIDO** propuestas por la demandada, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**CUARTO: DECLARAR** la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio SG No. 000533 de fecha 23 de enero del 2018, emanado de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de las diferencias salariales existentes entre lo liquidado hasta ahora con el 70% del salario básico y la liquidación que resulte teniendo como base el 100% del salario básico, incluyendo el 30% de este que la Procuraduría ha tomado para darle el título de prima especial sin carácter salarial, y el reconocimiento y pago de la prima especial sin carácter salarial, como adición o agregado a la asignación básica, prevista en el art. 14 de la Ley 4 de 1992.

**QUINTO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento de derecho, **CONDENAR** a la Nación- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN a reconocer y pagar a la parte demandante **ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ** desde el **02 de Septiembre del 2016 hasta que permanezca vinculado a la procuraduría general de la nación, en calidad de Procurador Judicial I**, la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sin carácter salarial, en cuantía equivalente al 30% de la asignación básica mensual, entendida como un agregado o valor adicional.

**SEXTO: CONDENAR** en consecuencia a la Nación- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, a Reliquidar y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales tales como prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados y demás emolumentos laborales y prestacionales a la parte demandante **ÓSCAR ALBERTO JARRO DÍAZ** desde el **02 de Septiembre del 2016 hasta que permanezca vinculado a la procuraduría general de la nación, en calidad de Procurador Judicial I**, teniéndose en cuenta para el efecto como base de liquidación el 100% de la remuneración básica mensual legal, incluyendo el 30% que hasta ahora se ha tenido como prima especial.



**SÉPTIMO:** Las sumas que sean reconocidas como consecuencia de esta sentencia, serán actualizadas de conformidad con el inciso final del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor, según la formula anteriormente expuesta.

**OCTAVO:** 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.

**NOVENO: CONDENESE** en costas a la entidad demandada Nación- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN y fíjese como agencias en derecho en la suma equivalente a \$ 2.394.420 pesos moneda corriente, de conformidad con lo aquí expuesto, las cuales se liquidaran por secretaria.

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

**DECIMO PRIMERO:** En caso de no ser apelada la presente sentencia, háganse las anotaciones de rigor en el sistema y el programa Siglo XXI y ordénese el archivo de las presentes diligencias.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**DIEGO ANDRES SOTOMAYOR SEGRERA**

**Juez Ad hoc**