

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, siete (07) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 73001-3333-011-2020-00146-00
Demandantes: PABLO EMILIO RIAÑOS GONZÁLEZ
Demandada: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

A través de apoderado judicial, el señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZÁLEZ, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en contra de la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, por medio de la cual pretende que se inaplique por excepción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 1° y 3° del Decreto 0382 del 06 de marzo de 2013, y los decretos que lo desarrollan, en especial el aparte del artículo 1° en cuanto a la frase *“(…) y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*, por considerarlo ilegal e inconstitucional. A su turno, que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 31500-5072 del 12 de diciembre de 2018 por medio del cual se negó la petición de que la Bonificación Judicial constituya factor salarial para todos los efectos, como también de la Resolución No. 21279 del 24 de mayo de 2019, por medio de la cual la demandada desató de manera desfavorable el recurso de apelación presentado contra el primer acto administrativo mencionado.

ANTECEDENTES

El demandante promovió el medio de control referenciado, ante los jueces administrativos de Ibagué, habiéndole correspondido por reparto al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, el 21 de julio de 2020, teniéndose que, mediante providencia del 21 de junio de 2021, el titular del Despacho Dr. John Libardo Andrade Flórez se declaró impedido. Posteriormente en auto del 09 de septiembre de 2021, el Tribunal Administrativo del Tolima aceptó el impedimento manifestado y declaró separados del conocimiento del presente asunto a los Jueces Administrativos del Circuito de Ibagué.

En diligencia realizada el 27 de septiembre de 2021, por parte del Tribunal Administrativo del Tolima, se llevó a cabo el sorteo para ejercer como Juez Ad-Hoc, siendo designado el Dr. Juan Manuel Aza Murcia.

HECHOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante expuso los siguientes hechos:

1. Su poderdante PABLO EMILIO RIAÑO GONZALEZ, se encuentra vinculado a la Fiscalía General de la Nación desde el 02 de enero de 2001 y, desde el 01 de enero de 2013 desempeña el cargo de técnico investigador II.
2. Afirma que en la Ley 4ª de 1992, se establecieron os criterios y objetivos mediante los cuales cada año el Gobierno Nacional modificará el sistema

salarial de los empleados de la Rama Judicial (Fiscalía General de la Nación), entre otros, lo cual viene haciendo anualmente mediante la expedición de Decretos.

3. La Fiscalía General de la Nación ha venido pagando la Bonificación Judicial desde el 01 de enero de 2013 conforme lo consagró el Decreto 0382 de 2013 y, en razón a que este pago goza de un carácter periódico, permanente y habitual, debió haberse tenido en cuenta como regla general los lineamientos jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado, el cual ha consagrado en reiterados pronunciamientos que para el concepto de asignación o salario de los funcionarios y empleados públicos (entre ellos los de la Rama Judicial y la Fiscalía), se debe tener en cuenta que, "Por su parte, el salario es una noción más amplia que comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución directa por sus servicios.", por lo tanto su poderdante tiene derecho a que la Fiscalía General de la Nación ordene la reliquidación, tanto del valor total del salario, como de todas las prestaciones sociales a que tiene derecho.
4. La entidad ha venido desconociendo derechos de rango constitucional y laboral a su representado a los cuales tiene pleno derecho, lo cual deviene en INCONSTITUCIONAL y amerita que por Excepción de Inconstitucionalidad se ordene NO dar aplicación a la norma en cita, en lo que tiene que ver con la aludida restricción.
5. La NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, mes a mes, desde enero de 2013, cancela a su prohijado la bonificación judicial antes referida por los servicios prestados, con el fin de materializar la NIVELACION SALARIAL establecida en la Ley 4ª de 1992.
6. Su mandante, solicitó el 21 de noviembre de 2018, mediante reclamación administrativa ante la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Seccional del Tolima, que se reconociera la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos; primas, cesantías y demás emolumentos percibidos en razón de la relación laboral y NO únicamente para el pago de aportes a Seguridad Social en Salud y Pensión.
7. La NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Seccional del Tolima, mediante acto administrativo Oficio No. 31500-5072 del 12 de diciembre de 2018, dio respuesta negativa a la reclamación administrativa.
8. El 16 de enero de 2019 radicaron recurso de apelación contra dicho acto administrativo, ante la Subdirección de Apoyo Centro Sur.
9. El recurso presentado fue despachado desfavorablemente mediante la Resolución No. 21279 del 24 de mayo de 2019, quedando así agotada la vía administrativa.
10. Ante la Procuraduría 216 Judicial I delegada para Asuntos Administrativos de Ibagué, se realizó audiencia extrajudicial el 02 de marzo de 2020, la cual fue declarada fallida.

PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos que anteceden, incoa que se hagan las siguientes o parecidas declaraciones y reconocimientos:

“PRIMERA: Que se declare que la bonificación judicial reconocida a su mandante mediante el artículo 1 del Decreto 382 del 6 de marzo de 2013 y demás decretos que lo desarrollan, es factor salarial para todos los efectos legales por cuanto su causa y efecto es la nivelación salarial de los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, teniéndose como fuente normativa la Ley 4ª de 1992, además porque se trata de una retribución fija y directa del trabajo percibida de manera periódica, habitual y permanente.

SEGUNDA: Que se declare la NULIDAD de los actos administrativos que se mencionan a continuación, por medio de los cuales se negó la petición de que la Bonificación Judicial constituya factor salarial para todos los efectos, y por consiguiente, se negó la reliquidación de todas las prestaciones sociales y laborales que hasta la fecha ha percibido y las que perciba hacia el futuro, tomando como factor salarial para ello el 100% de la bonificación judicial:

- Oficio No. 31500-5072 del 12 de diciembre de 2018.

TERCERA: Que se declare la NULIDAD del acto administrativo que se relaciona a continuación, por medio del cual se desató el recurso de apelación interpuesto en contra del Oficio No. 31500-5072.

- Resolución No. 21279 del 24 de mayo de 2019.

CUARTA: Que se declare que el representado tiene derecho a que la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, le reconozca, reajuste y pague, una reliquidación de las prestaciones sociales, esto es, primas de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de productividad, prima de bonificación por servicios prestados, cesantías, intereses a las cesantías, aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión, y demás acreencias laborales a que tuviere derecho, desde el 1º de enero de 2013 hasta la fecha, hasta que sea cumplida la sentencia y en adelante, incluyendo como factor salarial el 100% de la bonificación judicial devengada mes a mes de manera ininterrumpida desde enero de 2013 a la fecha.

QUINTA: Que se hagan las declaraciones ultra y extra petita por los derechos ciertos e irrenunciables que resulten probados.

SEXTA: Todo lo anterior, previo declarar la inaplicabilidad por EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, respecto de los artículos 1º y 3º del Decreto 382 del 06 de marzo de 2013 y los decretos que lo desarrollan, en especial el aparte del Artículo 1º en cuanto a la frase “(...) y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Subrayado fuera del texto original), por ser manifiestamente violatorios de algunos Tratados internacionales ratificados por Colombia y de normas de carácter superior contenidas en el Preámbulo y los artículos 4, 53 y 93 de la Constitución Nacional, que consagran la primacía de la realidad sobre las formas, el principio de favorabilidad que prima a favor de los empleados, y el principio de irrenunciabilidad a los derechos mínimos establecidos en las normas laborales, entre otros.

Como consecuencia de las anteriores pretensiones y a título de Restablecimiento del Derecho, que:

SEPTIMA: Que se condene a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN representada legalmente por el Dr. FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO, FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, o quien haga sus veces al momento de la notificación, a reconocer, reajustar, liquidar, reliquidar y pagar al mandante la totalidad de las diferencias salariales, prestacionales y

demás emolumentos dejados de cancelar en los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y todos los subsiguientes, hasta la inclusión en nómina de los factores salariales debidamente indexados y lo que se determine a pagar de la reliquidación de sus prestaciones sociales, incluyendo el 100% de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos, en razón a que se devenga mes a mes de manera ininterrumpida desde enero de 2013 a la fecha.

OCTAVA: Que se condene a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, representada legalmente por el Dr. FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO, FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, o quien haga sus veces al momento de la notificación, a reajustar la bonificación judicial conforme a los porcentajes de incremento salarial establecidos por el Gobierno Nacional al inicio de cada año, toda vez que su naturaleza es netamente salarial y por ende corre con la misma suerte que la remuneración fija mensual.

NOVENA: Que se condene a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, representada legalmente por el Dr. FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO, FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, o quien haga sus veces al momento de la notificación, a que reconozca, reliquide y pague las diferencias salariales y prestacionales existentes entre lo pagado y la inclusión del 100% de la bonificación judicial como factor constitutivo de salario, ajustada al incremento solicitado en la pretensión anterior para la liquidación de todas las prestaciones sociales y laborales que desde el año 2013 y hasta la fecha efectiva de pago haya percibido el poderdante.

DECIMA: Que se condene a LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, representada legalmente por el Dr. FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO, FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, o quien haga sus veces al momento de la notificación, para que los dineros reconocidos sean pagados debidamente indexados y actualizados de acuerdo al índice de precios al consumidor, con el reconocimiento y pago de los intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia y por el tiempo siguiente hasta que se cumpla en su totalidad la condena, como se dispone en el inciso 3° del artículo 192 del C.P.A.C.A.

DECIMA PRIMERA: Se condene en costas a la NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, representada legalmente por el Dr. FRANCISCO ROBERTO BARBOSA DELGADO, FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, o quien haga sus veces al momento de la notificación, teniendo en cuenta la omisión en el acatamiento constitucional, convencional, legal y jurisprudencial.

DECIMA SEGUNDA: Solicito que en el eventual caso de resultar a favor de mi representado el proceso y una vez finalice el trámite respectivo quedando en firme la sentencia, se expida copia autentica de la misma con la indicación de ser primera copia y prestar mérito ejecutivo."

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

La parte demandante considera que con la expedición del acto administrativo demandado, se están vulnerando las normas contenidas en el preámbulo constitucional y en los artículos 2, 13, 25, 53, 55, 84 y 209 de la Carta Magna.

De igual manera menciona que se vulnera el párrafo único del artículo 14 y artículo 2° de la Ley 4ª de 1992, Ley 270 de 1996, Decreto 382 de 2013, y los artículos 138 y 161 del C.P.A.C.A. junto con las demás disposiciones vigentes, concordantes y complementarias.

Hizo referencia a la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, fundado en la condición de desventaja e “inferioridad” que tiene el trabajador frente a quien es su empleador. Del mismo modo menciona que el trabajador no puede ser sometido a principios de desfavorabilidad, porque ellos supondrían una acción en desmejora de beneficios adquiridos, y tenidos como fines del Estado Social de Derecho, en aras de fortalecer cuestiones subordinadas al artífice del trabajo.

Menciona el significado que en el ordenamiento jurídico tiene el concepto de salario y sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago, indica que debe ser integrado por todas las sumas de dinero pagadas de manera habitual, generadas como una contraprestación de la labor realizada por el empleado (trabajador) o servidor público, sin importar las denominaciones asignadas por la ley o las partes contratantes, y en virtud del artículo 93 de la carta pólita, es menester acudir a instrumentos de derecho internacional que desarrollan materias laborales y conforman la normatividad iusfundamental vigente; para soportar esto, trae a colación variadas sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Lo anterior a su criterio, encuentra respaldo en la noción que de salario tiene la OIT la cual considera que, lo es todo pago que percibe el trabajador por causa del contrato de trabajo o de la relación legal y reglamentaria, sin excluir las prestaciones sociales. De esta definición, por supuesto, se desprenden importantes consecuencias jurídicas, pues los artículos 53 y 93 de la Carta Política establecen, respectivamente, que “Los convenios internacionales del Trabajo debidamente ratificados, hacen parte la legislación interne” y que “Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.”

De igual forma, indica que el artículo 127 del C.S.T. es enfático en afirmar que los factores que constituyen salario, además de la remuneración fija o variable, lo es todo aquellos que recibe el trabajador de forma habitual y como contraprestación directa del servicio, indistintamente de la denominación que se le prenda dar.

Expresa que se vulnera el artículo 42 del Decreto-ley 1042 de 1978, el cual indica que *“...constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios...”*

Corolario de lo anterior, argumenta que la Bonificación Judicial establecida por el Decreto 382 de 2013, es de naturaleza salarial y por ende, dada la finalidad de su relación con base en la Ley 4ª de 1992 - nivelar salarialmente a los empleados de la Fiscalía -, es por lo que solicita que el valor de la bonificación judicial sea tenido en cuenta como factor salarial para todos los efectos y no “únicamente” para la cotización a salud y pensión. Según posición del Consejo de Estado, esta bonificación no es otra cosa que una prima, esto es, un incremento salarial.

Afirma que en la Ley 4ª de 1992, se establecieron los criterios y objetivos mediante los cuales cada año el Gobierno Nacional modificará el sistema salarial de los empleados de la Rama Judicial (Fiscalía General de la Nación), entre otros, lo cual viene haciendo anualmente mediante la expedición de Decretos.

Con base en la mencionada Ley y como producto de la negociación adelantada entre los trabajadores judiciales y el Gobierno Nacional, se expidió el Decreto 382 del 6 de marzo de 2013, mediante el cual se estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá

mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año, al valor que se fija en la siguiente tabla (...)

Basado en lo anterior, manifiesta que tal normal despoja a la bonificación judicial de su carácter salarial, impidiendo que se tenga en cuenta para la liquidación de todos los derechos salariales y prestacionales de los funcionarios y empleados beneficiarios de la misma, cercenando así los beneficios que el incremento de la remuneración debe representar, en la medida en que al ser un factor salarial debería tenerse en cuenta para liquidar todos sus derechos económicos como lo son, primas, vacaciones, cesantías, intereses sobre cesantías y demás prestaciones sociales, lo que en realidad NO sucede.

Por otra parte, expone que al hacer el estudio sistemático e interpretativo del artículo 1° del Decreto 382 de 2013, concluye que la bonificación judicial no puede tener una doble connotación, es decir, no puede constituir parcialmente salario para efecto de los aportes o descuentos dirigidos al Sistema de Seguridad Social en Pensión y Salud, y por otra parte, NO constituir salario para efecto de la cancelación de los derechos laborales y prestaciones sociales en general; lo anterior toda vez que debe constituir salario en su integralidad, pues esta bonificación remunera el servicio como contraprestación del trabajo, todo esto, como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas providencias.

Indica que la noción de bonificación se está viendo afectada, ya que ésta antes y después de la Carta Política de 1991, *“y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un “plus” para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.”* Para la apoderada, las primas especiales y de igual forma las bonificaciones, representan un incremento en la remuneración básica de los servidores públicos, no pudiendo asignarse otro sentido *“al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio”*.

Respecto a la Excepción de Inconstitucionalidad, encuentra que al no tomarse la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos (liquidación de prestaciones sociales) y al ser contrario al Ordenamiento Jurídico Superior (Bloque de Constitucionalidad), LA NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION . SECCIONAL TOLIMA, a través de los actos administrativos atacados ha menoscabado las prestaciones sociales y laborales de su poderdante al excluir de su base liquidatoria la bonificación judicial, como un valor adicional, con lo cual incurre en una violación de los principios constitucionales que impiden desmejorar el salario de los empleados y afectar las garantías mínimas de los trabajadores.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN contestó la demanda de la referencia, actuando por intermedio de apoderada judicial, la Dra. Nancy Yamile Moreno Piñeros contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, considerando que carecen de fundamento fáctico y jurídico.

Respecto de los hechos indicados en el escrito de la demanda, indicó que le consta el demandante se encuentra ACTIVO en la Entidad y se atiene a lo probado dentro del proceso en lo concerniente a la reclamación administrativa, así como las respuestas de la administración.

Agregó que La Fiscalía General de la Nación ha dado estricto cumplimiento a lo establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto 0382 de 2013, esto es que la Bonificación Judicial constituye *“únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*, por lo cual la Entidad demanda no posee la facultad de modificar, interpretar o cambiar algo que se señale en la

norma que es expedida por el Gobierno Nacional, pues es precisamente éste el facultado para regular el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos de la Fiscalía General de la Nación, conforme lo dispuesto en la Constitución Nacional, teniendo en cuenta las directrices dispuestas por el Legislador en la Ley 4ª de 1992.

Indica que Si bien el concepto de “salario” se ha ampliado a varias orbitas, esto no es óbice para que automáticamente se le otorguen efectos sobre las bases de liquidación de prestaciones sociales o salariales; por lo que argumenta que así se ha establecido en la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, y el sentido ha sido acogido por el Consejo de Estado.

La entidad propuso las siguientes excepciones: *“Constitucionalidad de la restricción del carácter salarial”, “Aplicación del mandato de sostenibilidad fiscal en el Decreto 0382 de 2013”, “Legalidad del fundamento normativo particular”, “Cumplimiento de un deber legal”, “Cobro de lo no debido”, “Prescripción de los derechos laborales” y “Buena fe”.*

TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES

Según constancia secretarial del 18 de julio de 2022, la cual reposa en el expediente, se evidencia que venció en silencio el término de traslado para que la parte demandante se pronunciara sobre las excepciones propuestas por el apoderado de la parte demandada; conforme el artículo 175 parágrafo 2 del C.P.A.C.A.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante:

Presentó alegatos el día 30 de septiembre de 2022. El apoderado se ratificó en los hechos y pretensiones plasmados en la demanda.

Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda y se acoja la tesis de que la Fiscalía General de la Nación ha desconocido Tratados Internacionales de índole laboral y Principios Generales y Constitucionales que propenden por amparar la Dignidad y la Igualdad de las condiciones de los empleados destinatarios de la Ley 4ª de 1992, a quienes se les debe garantizar una nivelación salarial acorde a los postulados plasmados por el Legislador en dicha norma.

Es así, que imploró no acceder a los argumentos expuestos por la Demandada, pues resultan falaces en el sentido de que No les puede ser dable argumentar que no se pueden apartar del cumplimiento literal del decreto 382 de 2013, o que, en el dado caso de acceder a lo pedido, se generaría una posible crisis fiscal en el sector judicial.

Manifiesta que toda autoridad administrativa o judicial, puede o debe, realizar un estudio o análisis de Constitucionalidad respecto de las normas jurídicas que deban aplicar y las cuales consideren violatorias de la Constitución política, y si es así, como en este caso lo es, abstenerse de darle cumplimiento en virtud del control “difuso” del que deben ser custodios.

Resulta contradictorio el argumento de la demandada, en el entendido de que, fue el mismo Gobierno Nacional en cabeza de la Rama Judicial quien propició las condiciones actuales de vulneración, aún a sabiendas de que las consecuencias no podían ser otras que las que hoy nos convocan en el presente litigio, pues ya en reiteradas oportunidades se han declarado Inexequibles apartes de normas que establecían la misma restricción prestacional.

Resaltó que las cargas administrativas o fiscales generadas a raíz del compromiso salarial pactado entre Gobierno y servidores judiciales, de manera alguna pueden ser atribuidas a estos últimos, pues resultaría contradictorio afirmar, por una parte, que se debe materializar el **BENEFICIO** de la nivelación salarial con la creación de lamentada

bonificación, y por otra, que a costa del **SACRIFICIO** de los empleados judiciales NO se pueda cumplir con lo preceptuado en la Constitución y en la misma Ley por razones presupuestales y fiscales que no son de su obligación asumir.

Por todo lo anterior, solicitó de nuevo declarar la inaplicabilidad por EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, respecto de los Artículos 1º y 3º del Decreto 382 del 6 de Marzo de 2013 y los decretos que lo desarrollan, en especial el aparte del Artículo 1º en cuanto a la frase “ (...) y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Subrayado fuera del texto original).

Parte demandada:

La apoderada de la Entidad demandada presentó alegatos de conclusión el día 10 de octubre de 2022, ratificándose en los fundamentos de derecho y excepciones de mérito planteadas en la contestación de la demanda.

Reiteró que las disposiciones del Decreto 0382 de 2013 gozan de plena validez y eficacia jurídica, encontrándose amparada por el principio de legalidad, más aún bajo el entendido que a la fecha dicha disposición no ha sido objeto de derogación o declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad, por lo que a la Entidad a la que representa no le es posible modificar de alguna forma la norma, la interpretación o la aplicación de la misma

Indicó que existen 5 sentencias de constitucionalidad emitidas por la Corte Constitucional referenciadas en la contestación de la demanda, en las que se ratifica que el legislador o quien haga sus veces, cuenta con la discrecionalidad de determinar qué factores salariales deben ser tenidos en cuenta como bases para la liquidación de prestaciones sociales o demás conceptos laborales, es decir que tiene la facultad de restringir el carácter salarial de algún emolumento que recibe el servidor. Adicionalmente se tienen 5 sentencias emanadas por el Consejo de Estado, citadas en la contestación de la demanda, en la cual se adoptan las disposiciones establecidas por la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, así como otras sentencias del Consejo de Estado, en las que se estudia que el legislador o el Gobierno Nacional tiene la facultad de restringir los efectos salariales de un emolumento laboral, sin que ello signifique una extralimitación del Gobierno Nacional o una afectación a disposiciones constitucionales o convenciones internacionales.

Afirmó que si bien en el presente caso se puede llegar a establecer que la bonificación judicial y la bonificación por actividad judicial se podría encuadrar dentro de la definición internacional y nacional de “salario”, esto no es óbice para que automáticamente se deduzca que dicho rubro constituya base para la liquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales que devengue un trabajador, pues el legislador y el Gobierno Nacional, conforme a las potestades otorgadas en la Ley 4ª de 1992, puede a su libre discrecionalidad establecer si un rubro será parte o no de la base de liquidación de las prestaciones sociales o de los demás rubros salariales que devenga un empleado de la Fiscalía General de la Nación, como en efecto sucede con el Decreto 0382 de 2013 y el Decreto 3131 de 2005, sin que ello constituya una afectación a los derechos laborales de los funcionarios o estando en contravía de la Constitución.

Del Ministerio Público:

No presentó concepto.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en la disposición prevista en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo, que permite que toda persona que se considere lesionada en un derecho subjetivo pueda pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular y se le restablezca su derecho.

En ese orden de ideas, conforme al artículo 155 numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juzgado Administrativo es competente para conocer del presente asunto.

PROBLEMA JURÍDICO

Tal y como se indicó en auto del 28 de abril de 2022, el problema jurídico en el presente asunto consiste en establecer si ¿Debe reconocerse a los accionantes la bonificación judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro mientras mantengan vinculados, pagando a los demandantes el producto de la reliquidación de todas sus prestaciones sociales debidamente indexadas, a partir del 1 de enero del año 2013 hasta que se haga efectivo el reconocimiento del pago y, mientras se mantengan vinculados a la Rama Judicial dentro de los términos del Decreto 382 de 2013?

Previamente a resolver el fondo del asunto, el Despacho se pronunciará frente a la oportunidad de la demanda y a las excepciones propuestas por la entidad accionada.

Constitucionalidad de la restricción del carácter salarial.-

El Despacho considera que el Decreto 0382 de 2013 en la parte que dispone “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, es una exclusión irracional y violatoria de los principios y garantías constitucionales tales como los artículos 4, 25 y 53 de la Constitución Política, en cuanto desconoce la protección especial del trabajo a los servidores de la Fiscalía General de la Nación y, la primacía de la realidad sobre las formalidades.

En consecuencia, no se declara probada la excepción de *Constitucionalidad de la restricción del carácter salarial*, y en consecuencia, los actos administrativos acusados, por medio de los cuales la Entidad accionada negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos legales deben declararse nulos, debido a que contrarían postulados constitucionales.

Cumplimiento de un deber legal.-

Se aclara que en el caso en concreto, no es la calificación que hace el legislador lo que determina si un factor es salario, sino la naturaleza habitual y remuneratoria del mismo; por lo que la demandada desconoce el efecto útil de la norma con el cual fue concebida. Por lo que no se declarará probada esta excepción propuesta.

Legalidad del fundamento normativo particular.-

El Despacho considera que el Decreto 0382 de 2013 en la parte que dispone “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, es una exclusión irracional y violatoria de los principios y garantías constitucionales tales como los artículos 4, 25 y 53 de la Constitución Política, en cuanto desconoce la protección especial del trabajo a los servidores de la Fiscalía General de la Nación y, la primacía de la realidad sobre las formalidades.

En consecuencia, no se declara probada la excepción de Constitucionalidad de la restricción del carácter salarial, y en consecuencia, los actos administrativos acusados, por medio de los cuales la Entidad accionada negó el reconocimiento y pago de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos legales deben declararse nulos, debido a que contrarían postulados constitucionales.

Cumplimiento de un deber legal.-

Se aclara que en el caso en concreto, no es la calificación que hace el legislador lo que determina si un factor es salario, sino la naturaleza habitual y remuneratoria del mismo; por lo que la demandada desconoce el efecto útil de la norma con el cual fue concebida. Por lo que no se declarará probada esta excepción propuesta.

Cobro de lo no debido.-

Si bien es cierto que la Entidad demandada ha venido cancelando mensualmente la bonificación judicial a los demandantes, también es cierto que la misma no ha sido tomada en cuenta por parte de la Fiscalía, para el cálculo de las prestaciones que se desprenden de la relación legal y reglamentaria sostenida entre ambos, salvo en lo que respecta al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión. Por lo que es claro, que al ser un pago habitual, ésta debe ser considerada con carácter salarial, y por ende a la Entidad le corresponde pagar las diferencias entre lo percibido hasta el momento y los valores resultantes al incluir la bonificación judicial para la liquidación de las prestaciones. Así las cosas, esta excepción no está llamada a prosperar.

Buena fe.-

Respecto a este principio, la Corte Constitucional ha dicho:

“El principio de la buena fe parte del supuesto ético de que en general los hombres proceden de buena fe: es una regla que se presume. La ruptura de este principio, es decir la actuación de mala fe, cuando media una relación jurídica, es contraria al orden jurídico y sancionada por éste.”

Lo que demuestra que al momento que la Entidad demandada actuó en contra del ordenamiento jurídico, ya sea constitucional, doctrinal, y jurisprudencial, se configura un rompimiento del principio de la buena fe. Por lo que no se declarará probada esta excepción propuesta.

Prescripción de los derechos laborales.-

Observa el Despacho que es procedente en esta etapa, estudiar la prescripción como forma de extinguir un derecho sustancial y según el criterio fijado por la Honorable Corte Constitucional¹, la misma cumple funciones sociales y jurídicas invaluable, por cuanto contribuye a la seguridad jurídica y a la paz social, al fijar límites temporales para adelantar controversias y ejercer acciones judiciales.

A partir de lo anterior, es necesario precisar que la Constitución Política, en los artículos 25 y 53 establece la protección del derecho al trabajo y como tal la existencia de unas condiciones mínimas que garanticen la dignidad del trabajador.

Es por ello que existe una gama de leyes sociales que son ampliamente favorables al trabajador, considerado la parte débil dentro de la relación laboral, pero también dichas disposiciones buscan garantizar la seguridad jurídica.

¹ Sentencia C-381/00

En tal sentido, se concede el trabajador la oportunidad para reclamar todo derecho que le ha sido concedido pero imponiendo un límite temporal, el cual una vez transcurrido hace presumir que no le asiste ningún interés en el reclamo, puesto que no ha hecho ninguna manifestación dentro de la oportunidad que razonablemente le fue otorgada. En consecuencia y una vez transcurrido el lapso otorgado por el legislador para efectuar el reclamo, bien puede el empleador proponer la excepción de prescripción extinguiendo de esta forma el derecho del empleado.

Así las cosas, tenemos que el decreto 3135 de 1968, artículo 41 dispone:

“Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.”

A su vez, el artículo 102 del decreto 1848 de 1969, señala:

“Prescripción de acciones.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.”

De lo anterior se puede inferir, que el término de prescripción empieza a correr a partir de la fecha en que el derecho se haya hecho exigible, y que la interrupción se presenta en un lapso igual contados desde presentación de la reclamación administrativa. En este caso, el derecho a la Bonificación judicial se hizo exigible desde el 1° de enero de 2013, por ende, el interesado contaba con 3 años para demandar el reconocimiento del derecho, en caso de que la entidad requerida sea renuente a dar respuesta a la misma, so pena de activarse el fenómeno prescriptivo, y de esta manera evitar la pérdida del derecho a las prestaciones periódicas que se llegaren a ver afectadas por el transcurso del tiempo.

En el caso que nos ocupa, tenemos que el demandante solicitó el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial el día 21 de noviembre de 2018, es por esto, que en aplicación del fenómeno prescriptivo, debe sólo tenerse en cuenta los derechos reclamados con tres años de anterioridad a la radicación de la petición, razón por la cual los derechos del peticionario se reconocerán a partir del 21 de noviembre de 2015, hasta la fecha en que se haga efectivo el pago y subsiguientes, mientras se mantenga vinculado a la Fiscalía General de la Nación.

Conforme a lo anterior, se procederá a declarar la prescripción de todos los derechos de los poderdantes, con anterioridad al 21 de noviembre de 2015.

ANÁLISIS PROBATORIO

Dentro del expediente obran los documentos que se relacionan a continuación:

- Poder del señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ al abogado FREDY MORALES RUIZ (pág. 22 archivo no. 03 del E.D.)
- Reclamación administrativa del poderdante ante la entidad demandada de fecha 21 de noviembre de 2018. (págs. 24 – 30 archivo no. 03 del E.D.)
- Oficio número 31500-5072 del 12 de diciembre de 2018, el cual da respuesta negativa a la reclamación administrativa interpuesta por el demandante. (págs. 32 – 37 archivo no. 03 del E.D.)
- Constancia de fecha 09 de enero de 2019, correspondiente a la notificación personal del Oficio número 31500-5072. (págs. 38 – 39 archivo no. 03 del E.D.)
- Recurso de apelación contra el oficio número 31500-5072 del 12 de diciembre de 2018. (págs. 40 –41 archivo no. 03 del E.D.)
- Resolución No. 21279 de 24 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelve recurso de apelación. (págs. 42 –45 archivo no. 03 del E.D.)
- Constancia de servicios prestados del señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ. (pág. 47 archivo no. 03 del E.D.).
- Comprobantes de nómina del señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ. (pág. 48 – 53 archivo no. 03 del E.D.).
- Constancia de consignaciones realizadas por concepto de cesantías año 2014 al 2017. (pág. 54 archivo no. 03 del E.D.).
- Constancia No. 61 de conciliación extrajudicial declarada fallida - Procuraduría 216 Judicial I para asuntos Administrativos. (págs. 55 - 56 archivo no. 03 del E.D.).

De lo anterior, se concluye que la bonificación judicial devengada por el demandante ha sido pagada mensualmente y de manera periódica, sin que se incluya como factor salarial en la liquidación de sus prestaciones sociales y únicamente se tome en cuenta como tal, al momento de efectuar la cotización al sistema de seguridad social en salud y pensión.

CUESTION DE FONDO

Se permite traer como preceptos normativos aplicables al caso, los siguientes:

RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 150 numeral 19 literal e), consagra como atribución del Congreso de la República, lo siguiente: "*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;(...*"; por lo anterior se expidió la Ley 4ª de 1992, en la que se dispuso:

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

(...)

b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la fiscalía general de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;(..)".

En virtud de ello, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 52 de 1993 "*Por el cual se fija la escala de remuneración para los empleos de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal y de Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones en materia salarial"*, estableció que sus disposiciones se aplicarían a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que no optaran por el régimen especial establecido en

desarrollo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y para los funcionarios y empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

BONIFICACIÓN JUDICIAL DE LOS SERVIDORES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.

Por su parte, el Gobierno Nacional, en desarrollo del mandato establecido en la Ley 4ª de 1992 expidió el Decreto 382 de 2013 "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones", este consagró el régimen salarial y prestacional para quienes se vincularán a la entidad con posterioridad a su entrada en vigencia y son precisamente los trabajadores a quienes se les aplica este último régimen salarial quienes a partir del año 2013, en virtud de la expedición del Decreto 0382 de 2013, se encuentran percibiendo la bonificación judicial.

Dicho Decreto en su Artículo 1º reza así:

"Artículo 1. Crease para los servidores de la fiscalía general de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio..."

Por otra parte, el artículo segundo de la misma norma dispuso:

"ARTÍCULO 2º. Los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación que no optaron por el régimen establecido en el Decreto 53 de 1993 y que continúan con el régimen del Decreto 839 de 2012 y las disposiciones que lo modifican o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente decreto, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en el decreto 53 de 1993, percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial, mientras permanezcan vinculados al servicio."

Así se tiene que, la bonificación judicial creada en favor de los servidores de la Fiscalía General de la Nación como un emolumento que se reconoce mensualmente, únicamente constituye factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y Salud, es decir, fue voluntad del Gobierno Nacional excluirla como factor salarial para la liquidación de las otras prestaciones sociales percibidas por los servidores de dicha entidad estatal.

Sin embargo, es posible afirmar que la Bonificación Judicial de que trata el Decreto 382 de 2013, constituye salario, en contravía de lo establecido en la norma señalada, toda vez que dicha retribución ha sido percibida por los demandantes de manera habitual y periódica (mensualmente) como contraprestación directa de sus servicios, tan es así que sobre dicho valor se efectúan cotizaciones mensuales dirigidas al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, de lo que se desprende que dicha bonificación se debe tomar como factor salarial al momento de liquidar la pensión correspondiente.

Por otra parte, conforme con lo establecido en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República dictar

las normas generales y señalar en ellas los objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para la expedición del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros, así como el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En virtud de lo anterior, el 18 de mayo de 1992 se expidió la ley 4ª, convirtiéndose de esta manera en la ley marco para que el señor presidente de la República fijara el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Los decretos reglamentarios expedidos con fundamento en la Ley 4ª de 1992, por los cuales se regula, entre otras materias, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos pertenecientes a la Rama Judicial, deben estar acordes con lo dispuesto en las normas vigentes, porque de esa manera se respeta el orden jurídico, especialmente en lo que tiene que ver con la legalidad. Ello permite materializar aquellos postulados que imponen a la administración la obligación de obedecer la Constitución y la ley, haciéndose realidad que *“El acto administrativo no es un fin en sí mismo sino uno de los medios institucionales conferidos a la administración para llevar a cabo las políticas, programas y fines que la Constitución y la Ley establecen al Estado”* (Tron Petit & Ortiz Reyes, 2009, p. 75).

En este mismo sentido, y como quiera que el Decreto 382 de 2013, creó una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, resulta imperativo que dicho acto administrativo esté acorde con los fines constitucionales y legales del Estado. El referido decreto expedido por el presidente de la República, en uso de las facultades otorgadas por la Ley 4ª de 1992, estableció una bonificación permanente reconocida mensualmente a los servidores públicos, constituyendo factor salarial únicamente para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Ahora, si bien es cierto la Ley 4ª de 1992 otorgó al Presidente de la República las facultades para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, también lo es que los actos administrativos proferidos en virtud de esa ley, deben estar encaminados a cumplir con los fines y propósitos de la Constitución y la ley y, en ese sentido, en tanto se regulan derechos laborales en el Decreto 382 de 2013, este debió estar sujeto a los principios normativos que desarrollan expresamente los elementos constitutivos de salario y los pagos que no constituyen salario, y no, como se hizo, simplemente disponer del derecho por mera liberalidad.

No se puede olvidar que los decretos reglamentarios, como es el caso del referido 382 de 2013, a la luz de lo expuesto por la doctrina, tienen la función *“de desarrollar y permitir la ejecución de las leyes, o de la regulación, teniendo por lo mismo sus enunciados, fuerza vinculante inferior a la de la ley”* (Quinche Ramírez, 2009, p. 135).

De esa manera, cuando un acto administrativo de carácter laboral (i) omite seguir los principios constitucionales referidos a la construcción de un orden justo, (ii) desobedece el bloque de constitucionalidad y los preceptos referidos a la protección del trabajador y (iii) restringe el contenido y alcance de lo que se entiende por remuneración para todos los fines prestacionales, se está ante normatividad que debe ser considerada ilegal y, por ello, susceptible de control judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo con miras a hacer prevalecer la Constitución y la ley.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el salario, según lo expone la jurisprudencia del Consejo de Estado, es *“toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador”* y que no hace parte de éste, *“(i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no*

constituyen salario" (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336, 2014).

Es válido afirmar que en línea con lo anterior, la bonificación judicial creada por el artículo 1 del Decreto 382 de 2013, constituye salario en su integralidad, pues esta bonificación remunera el servicio como contraprestación del trabajo, todo esto, como lo ha pronunciado la Corte Constitucional cuando indicó que "*constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio*" (Corte Constitucional, C- 521, 1995).

El estudio del artículo 1º del Decreto 382 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4ª de 1992, permite establecer que la bonificación judicial allí prevista, al limitar su alcance como salario solamente para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que afecte la liquidación de las prestaciones sociales, que dicha normatividad se torne violatorio del principio de legalidad por desconocer que salario, para todos los efectos legales y prestacionales, incorpora remuneraciones permanentes como la prevista en el aludido decreto.

Y es que la norma transcrita creó una bonificación judicial que constituye salario de forma restringida, pues para la base de cotización del Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud es constitutivo de salario, pero para la liquidación de las prestaciones sociales no lo es, razón que convierte en ilegal dicha restricción. Visto lo anterior, se concluye que el artículo 1º del Decreto Reglamentario 382 de 2013, expedido en virtud de la Ley 4ª de 1992, tiene vicio de ilegalidad por no ajustarse a lo que la doctrina, la jurisprudencia y la Ley ha determinado como elementos constitutivos de salario.

De otro lado, la Constitución Política también dispuso que los convenios internacionales del trabajo, previamente ratificados y aceptados en debida forma, fueran parte de la legislación interna. De esa manera, según la teoría y la composición del bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales son también aplicables y de obligatorio cumplimiento, como parámetro de legalidad de las actuaciones del Estado, de tal forma que si no se aplican se estaría vulnerando la propia Constitución Política, pues la forma en la que se legitiman estos tratados y convenios internacionales son a través de la norma fundamental, pues para que las normas supra nacionales puedan ser convalidadas debe haber una compenetración jurídica donde los principios y valores constitucionales se vean salvaguardados (Londoño Ayala, 2010, p. 39- 43).

Ante este panorama, es necesario hacer alusión al concepto de salario, siendo pertinente traer a colación la sentencia SU-995 de 1999 de la Corte Constitucional, con Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, la cual se refirió al tópico, en los siguientes términos:

"A. Sobre el concepto de salario. Principio del bloque de constitucionalidad.

El concepto de salario es un tema del que la Corte se ha ocupado en múltiples oportunidades, tanto en sede de tutela como de constitucionalidad, subrayando no sólo la importancia técnica o instrumental que tiene la ganancia que en virtud de un contrato de trabajo, paga el empleador al trabajador por la labor o servicio prestados², sino el valor material que se desprende de su consagración

² En esta materia se siguen los preceptos descriptivos señalados en el Convenio 85 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la protección del salario.

como principio y derechos fundamentales (C.P. preámbulo y artículos 1, 2, 25 y 53), claramente dirigidos a morigerar la desigualdad entre las partes de la relación laboral, y hacer posible el orden justo de la República "fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

Las fuentes positivas que permiten desarrollar la noción integral del salario, no sólo se encuentran en los artículos de la Constitución y la legislación interna; es menester acudir a instrumentos de derecho internacional que se encargan de desarrollar materias laborales y que, por virtud del artículo 93 de la Carta Política, hacen parte de la normatividad iusfundamental vigente en nuestro país, a través de lo que se ha denominado bloque de constitucionalidad. Sobre este principio la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones, y ha señalado que:

"El bloque de constitucionalidad, estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias"³.

En este orden de ideas, 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 1º 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".

Esto quiere decir que para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse 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. Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado.

Las razones para adoptar una 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. A partir de la Constitución de 1991, es evidente la relevancia del derecho laboral dentro de la configuración de un orden social y económico justo y más cercano a la realidad, en cuyo desarrollo la jurisprudencia de la Corte

³ Corte Constitucional Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Al respecto pueden consultarse, entre otros, los fallos C-225 de 1995, C-423 de 1995, C-578 de 1995 y C-327 de 1997.

Constitucional ha debido intervenir⁴, en buena parte por la falta del estatuto del trabajo al que se refiere el artículo 53 Superior.” (Subrayado por fuera del texto)

Es conveniente precisar que, si bien el Código Sustantivo del Trabajo regula las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares, se estima que es necesario hacer mención del artículo 127, en virtud de que contiene de manera general los preceptos que deben tener las relaciones laborales con independencia de su naturaleza.

De manera análoga, la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, el 4 de diciembre de 2014 con radicado 11001-03-06-000-2014-00057-00(2205) y consejero Ponente Álvaro Namén Vargas, definió el concepto de salario y los criterios que permiten identificarlo, como se presenta a continuación:

“1. El concepto de factor salarial y los criterios que permiten identificarlo

Sea lo primero recordar que el Código Sustantivo de Trabajo no aplica a las relaciones laborales individuales de los empleados públicos, sin embargo, contiene una serie de principios y conceptos propios que rigen todas las relaciones laborales, independiente de su naturaleza. En este sentido interesa advertir sobre el contenido de las definiciones positiva y negativa de salario contenidas en este estatuto. Los artículos 127 y 128 delimitan el concepto de salario así:

“Artículo 127. Elementos integrantes. (Modificado por el art. 14 de la Ley 50 de 1990). El nuevo texto es el siguiente: 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.”⁵

Artículo 128. Pagos que no constituyen salarios. (Modificado por el art. 15 de la Ley 50 de 1990). El nuevo texto es el siguiente: 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

4 Corte Constitucional Sentencia C-521 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Aunque en aquella oportunidad estas consideraciones fueron utilizadas para avalar una noción restringida del salario, no cabe duda que la orientación de la Carta Política (artículo 93), apunta a la formación de conceptos más amplios que sean concordantes con ordenamientos internacionales vinculantes en el sistema jurídico nacional.

⁵ Texto original del Código Sustantivo del Trabajo: “Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no sólo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como las primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas comisiones o participación de utilidades”.

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”⁶.

La definición normativa que trae el Código Sustantivo del Trabajo sirve como criterio hermenéutico en todo lo relativo al régimen jurídico laboral del salario, contribuyendo a su delimitación⁷. Por tal razón, con el objeto de precisar la noción de salario y factor salarial, la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado retomó un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil que sobre el particular había anotado:

“(…) El salario (…) aparece (…) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador (…)”. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo subrogado por el artículo 14 de la ley 50 de 1990) “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.” En similar sentido el artículo 42 del decreto 1042 de 1978 establece que “además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.”
(…)

Según el artículo 42 ibidem son factores de salario, y por ende deben entenderse como una retribución o contraprestación directa por los servicios que presta el trabajador: la asignación básica, el valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, los incrementos por antigüedad, los gastos de representación, la prima técnica, el auxilio de transporte, el auxilio de alimentación, la prima de servicio, la bonificación por servicios prestados y los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.(…)”⁸

⁶ Texto original del Código Sustantivo del Trabajo: “Artículo 128. Pagos que no constituyen salarios. No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del patrono, como las primas, bonificaciones y gratificaciones ocasionales, y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para subvenir a sus necesidades, 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, ni tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX”.

⁷ También es importante tener en cuenta que conforme al artículo 53 del Código Sustantivo de Trabajo los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. En esa medida gran parte de la definición del código respecto del concepto de salario es similar a la descripción de salario que trae la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio No. 95 sobre la protección del salario, ratificado el 7 de junio de 1963 que señaló: “Artículo 1. A los efectos del presente Convenio, 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 este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar.”

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 1393 de 18 de julio de 2002.

Dando alcance a la expresión “todos los factores que constituyen salario” señaló la Sección Segunda en la sentencia de unificación:

“Ahora bien, en consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos, es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando.

Sobre el particular es pertinente aclarar, que existen algunas prestaciones sociales - a las cuales el mismo legislador les dio dicha connotación -, esto es, a las primas de navidad y de vacaciones, que, a pesar de tener esa naturaleza, constituyen factor de salario para efectos de liquidar pensiones y cesantías, como expresamente quedó establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

No desconoce la Sala que el mencionado decreto no es aplicable al sub-lite, tal y como ya se expuso en consideraciones precedentes, por cuanto el presente asunto se rige por la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 del mismo año; empero, constituye un referente normativo que demuestra el interés del legislador de tener dichas primas como factores de salario que se deben incluir al momento de efectuar el reconocimiento pensional.”⁹ (Resalta la Sala).

Como se puede advertir del texto transcrito de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, la noción de salario que adoptó la Sección Segunda del Consejo de Estado aplicable a la relación legal y reglamentaria propia del vínculo del servidor público guarda similitud sustancial con la noción que se emplea frente a las relaciones laborales de carácter privado que describe el Código Sustantivo del Trabajo.

En efecto, la definición de factor salarial de la providencia corresponde a un concepto que se relaciona con la forma en que efectivamente se desenvuelven las relaciones laborales y resigna a un segundo plano la existencia de un texto legal o convencional que lo consagre o excluya como tal. Indica la sentencia de unificación que todo aquello que recibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa de su servicio, sin importar su denominación, es salario y recoge algunos emolumentos de los más paradigmáticos o frecuentes que sirven para ilustrar al lector, pero que no agotan la variedad de esquemas retributivos que pueden ser considerados dentro de dicha noción.

Se debe resaltar que conforme a la jurisprudencia el concepto de salario ha superado el ámbito jurídico, y lo ha extendido a aspectos socioeconómicos y políticos, ya que se considera que la remuneración que recibe el trabajador no

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de Unificación radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09).

está comprendida, exclusivamente, por la retribución del servicio prestado al empleador, sino también por todos los beneficios, o contraprestaciones básicas para atender sus necesidades personales y familiares y para asegurar una especial calidad de vida que le aseguren una existencia acorde con su dignidad humana¹⁰. Es así como en el campo del derecho administrativo laboral por cuenta del legislador y de las interpretaciones jurisprudenciales, se puede afirmar que existe un esquema de categorías retributivas que comprende innumerables formas de compensación económica del servidor público, razón por la cual corresponderá al desarrollo casuístico concretar cuáles de estas pertenecen a la noción de salario...

... La Sección Segunda del Consejo de Estado, como lo anuncia en el aparte de jurisprudencia de unificación transcrito, no desconoce la competencia que en materia salarial y prestacional corresponde, de manera privativa, exclusiva y concurrente al legislador y en segundo término al presidente de la República. Sin embargo, aclara que es posible que la denominación que el legislador le asigne a una determinada clase de prestación pueda no corresponder con su naturaleza, pues aun cuando dentro del marco legal preestablecido se señale que es una prestación social, el carácter de esta puede corresponder en realidad a la noción de salario.” (Subrayado ajeno al texto original).

De manera que, con lo expresado se puede colegir que son factores constitutivos de salario, aquellas sumas de dinero que de manera habitual y periódica perciba el trabajador como retribución directa de sus servicios “sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley” (Corte Constitucional, SU-995 de 1999) incluso, como lo determina el Código Sustantivo del Trabajo “sea cualquiera la forma o denominación que se adopte”, en ese sentido, lo pueden ser las bonificaciones que se han percibido de manera periódica.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el salario, según lo expone la jurisprudencia del Consejo de Estado, es “toda suma que remunere el servicio prestado por el trabajador” y que no hace parte de éste, “(i) los pagos ocasionales y que por mera liberalidad efectúa el empleador, como bonificaciones (ii) los pagos para el buen desempeño de las funciones a cargo del trabajador, como el auxilio de transporte (iii) las prestaciones sociales y (iv) los beneficios o bonificaciones habituales u ocasionales de carácter extra legal si las partes acuerdan que no constituyen salario” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, Rad. 25000-23-27-000-2011-00336, 2014), se puede afirmar que la bonificación judicial creada por el artículo 1 del Decreto 382 de 2013, constituye salario en su integralidad, pues esta bonificación remunera el servicio como contraprestación del trabajo, todo esto, como lo ha pronunciado la Corte Constitucional cuando indicó que “constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio” (Corte Constitucional, C-521 de 1995).

Siendo así, el acto administrativo que creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la fiscalía general de la Nación, esto es, el Decreto 382 de 2013, en su artículo 1º, es violatorio del principio de legalidad, si tenemos que el referido principio comprende el apego al ordenamiento jurídico de todas las actuaciones administrativas, y la referida disposición no se sometió al derecho vigente. Por esa razón, se logra demostrar que la bonificación judicial allí prevista restringe el concepto de salario determinado por la ley, las normas internacionales ratificadas por Colombia y la jurisprudencia, pues el acto administrativo del Gobierno Nacional determinó que la bonificación judicial, para las cotizaciones que se hacen al Sistema General de Pensiones y Sistema General de Seguridad Social en Salud, si constituye salario, pero, para el pago y liquidación de las demás prestaciones no lo será.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C- 521 de 1995 y C-1218 de 2001, entre otras.

CASO CONCRETO

Para el caso objeto de estudio se encuentra que, efectivamente conforme los certificados emitidos por la Nación – Fiscalía general de la Nación, de los pagos efectuados desde el 2013 se tiene que el señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ, ha devengado la bonificación judicial mensualmente y de manera periódica, sin que se incluya como factor salarial en la liquidación de sus prestaciones sociales y únicamente se tome en cuenta como tal, al momento de efectuar la cotización al sistema de seguridad social en salud y pensión.

Lo anterior, en virtud de la previsión contemplada en el artículo 1 del Decreto 382 de 2013 por medio de la cual se crea la bonificación judicial que establece:

*" (...) la cual se reconocerá mensualmente y constituirá **únicamente** factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud." (Resaltado ajeno al texto original)*

Es así como se debe tener en cuenta que no se le ha cancelado la totalidad de las acreencias laborales, pues, solo se incluyó la bonificación judicial para efectos de determinar la base de liquidación del sistema de Seguridad Social en salud y pensión, sin que esta hubiese sido incluida para establecer la base de liquidación de las demás prestaciones sociales devengadas; por lo que será necesario que la demandada incluya la bonificación judicial como factor salarial.

Según sentencia reciente del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, de fecha 06 de abril de 2022, Conjuuez Ponente Carmen Anaya de Castellanos con radicación 76001233300020180041401 (0470-2020), en la cual se resuelve el tema de Bonificación Judicial (Decreto 382 de 2013) – Reconocimiento mensual y carácter salarial de la bonificación judicial prevista para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación no acogidos al régimen salarial del Decreto 53 de 1993; la Sala llega a la conclusión que la Ley no hace discriminación alguna entre los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, ya sean antiguos o nuevos; por lo que el beneficio que allí se ordena crear cobija a los acogidos y no acogidos al régimen del Decreto 53 de 1993 y establece lo siguiente:

"...consagran la ley laboral colombiana y la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, indicando que según la ley laboral colombiana el salario lo constituye todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de forma habitual y no por mera liberalidad del empleador. Así tenemos, que la susodicha Bonificación Judicial reúne todos los requisitos del salario ya que sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las bonificaciones habituales.¹¹

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la bonificación judicial creada mediante Decreto No. 0382 de 2013, al ser un pago que reciben los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, de forma habitual y periódica en contraprestación a sus servicios, no habría motivo alguno para desconocer su carácter salarial, máxime si se tiene en cuenta que fue creada precisamente para materializar una nivelación salarial dispuesta en una Ley marco, Aceptar lo contrario, implicaría desconocer abiertamente los límites a la facultad otorgada

¹¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Sub –Sección B – Sentencia de 22 de marzo de 2018. M. P. Luis Gilberto Ortégón Ortégón – Expediente 110013335025201400345-01 Dte. Pedro Fernando Gómez Núñez, entre muchas otras.

por el Congreso al Gobierno Nacional y desatentar principios de rango constitucional como la progresividad, la primacía de la realidad sobre las formas y los límites protectores señalados por el Constituyente en el artículo 53 de la Carta Política."

De igual manera indica que ha de aplicarse el principio de la norma más favorable, pues: *"...esta favorabilidad no solo es aplicable ante el conflicto que surge entre dos normas de distinta fuente formal del Derecho o incluso entre dos normas de la misma fuente de derecho sino también ante las diversas interpretaciones que puede admitir una norma que para el caso en concreto se refiere al régimen de los no acogidos, y el de los acogidos, la aplicación de la Bonificación judicial contenida en el decreto 382 de 2013, "los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social", de acuerdo a esto el operador judicial determina en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador."*

Continuando, en el medio de control de la referencia, tenemos que el señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ, a través de su apoderado, pretende la nulidad del acto administrativo contenido en el **oficio No. 31500-5072 de fecha 12 de diciembre de 2018**, expedido por el Subdirector Regional de Apoyo Centro- Sur Tolima de la Fiscalía General de la Nación, por el cual niega el reconocimiento y pago de la reliquidación de las prestaciones sociales que desde el año 2013 hasta la fecha ha percibido el poderdante, tomando el 100% de la bonificación judicial como factor salarial para todos sus efectos legales y no únicamente para el pago de seguridad social integral.

Así mismo, pretende que se declare la nulidad de la **Resolución No. 21279 del 24 de mayo de 2019**, la cual desató de manera desfavorable el recurso de apelación presentado en contra del oficio No. 31500-5072 de 2018.

Tomando como base los argumentos planteados y las consideraciones expuestas a lo largo de esta decisión, se tendrá que la bonificación judicial reconocida al señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ, constituye factor salarial, por lo que sus salarios y prestaciones deberán ser reliquidados con la inclusión de la referida bonificación, esto en virtud de la inaplicación por inconstitucionalidad y con efectos *inter partes* de las expresiones "únicamente" y "para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", contenidas en el artículo 1° del Decreto 382 de 2013.

En ese orden de ideas, se procederá declarar la nulidad del acto administrativo particular **oficio No. 31500-5072 de fecha 12 de diciembre de 2018**, expedido por el subdirector Regional de Apoyo Centro- Sur Tolima de la Fiscalía General de la Nación, Dr. Pedro Ariel Cubillos Ibatá.

Así mismo, teniendo en cuenta que la entidad desató de manera negativa el recurso de apelación interpuesto, corresponderá en consecuencia declarar la nulidad de dicha Resolución.

Como medida de restablecimiento se ordenará la reliquidación de las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales del señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ, con la inclusión de la bonificación judicial creada por el Decreto 382 de 2013, razón por la cual deberá pagar la diferencia resultante entre lo pagado y lo que se debió cancelar, teniendo en cuenta el valor que resulte de incluir la referida bonificación judicial.

Por último, frente a la solicitud de expedición de copias, el apoderado deberá realizar la solicitud ante la Secretaría del Despacho una vez esta providencia quede ejecutoriada.

ACTUALIZACIÓN DE LAS SUMAS.

Las diferencias prestacionales reconocidas tendrán los reajustes de ley. Igualmente, que el monto de la condena que resulte se ajustará, tomando como base el índice de precios al consumidor, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A, acudiendo para ello a la siguiente fórmula:

$$R = R.H. \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por los poderdantes por concepto de las condenas impuestas, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente al día de la exigibilidad de la obligación.

Sin costas por no darse los presupuestos exigidos en el artículo 188 del Código De Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Once Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: INAPLICAR por inconstitucional e ilegal, para el caso en concreto las expresiones “*únicamente*” y “*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*”, referidas en el artículo 1 del Decreto 0382 de 2013, de conformidad con lo expuesto en precedencia. Por consiguiente, para el presente asunto la bonificación judicial constituirá factor salarial para la liquidación de todas las prestaciones sociales del actor.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de acto administrativo contenido en el oficio **No. 31500-5072 de fecha 12 de diciembre de 2018**, expedido por Pedro Ariel Cubillos Ibatá en calidad de Subdirector Regional de Apoyo Centro - Sur- Tolima de la Fiscalía General de la Nación, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR la nulidad de acto administrativo contenido en la **Resolución No. 21279 del 24 de mayo de 2019**, la cual desató de manera desfavorable el recurso de apelación presentado en contra del oficio No. 31500-5072 de 2018, de conformidad con la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN , a reconocer, reliquidar, reajustar y pagar al señor PABLO EMILIO RIAÑOS GONZALEZ, desde el 21 de noviembre de 2015 hasta la fecha de la sentencia y en adelante mientras permanezca vinculado, la suma que resulte como diferencia existente entre lo pagado hasta ahora y la reliquidación de todas sus prestaciones y emolumentos laborales, tales como primas, bonificaciones, cesantías y seguridad social, que se obtenga teniendo como base de liquidación incluyendo la bonificación judicial creada por el Decreto 382 de 2013 de su asignación

básica legal. Lo anterior, teniendo en cuenta que operó el fenómeno de la prescripción trienal.

QUINTO: DECLARAR no probadas las excepciones de: *“Constitucionalidad de la restricción del carácter salarial”, “Aplicación del mandato de sostenibilidad fiscal en el Decreto 0382 de 2013”, “Legalidad del fundamento normativo particular”, “Cumplimiento de un deber legal”, “Cobro de lo no debido”, y “Buena fe”.*

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

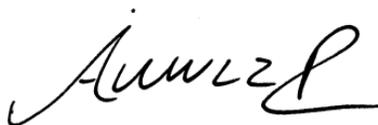
SÉPTIMO: ORDENAR a la entidad demandada, a que dé cumplimiento a lo dispuesto en el fallo dentro del término consignado en el artículo 192 del Código De Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

NOVENO: Sin costas.

DÉCIMO: Notificar a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUAN MANUEL AZA MURCIA
Juez Ad Hoc