



## JUZGADO 404 ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DE NEIVA

Neiva, veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ  
**DEMANDADO:** NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DEAJ  
**RADICACIÓN:** 730013333011-2019-00167-00  
**PROVIDENCIA:** SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

### I.-EL ASUNTO

Recibidas las diligencias del juzgado de origen, en cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA24-12140 del 30 de enero de 2024 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y evacuadas las correspondientes etapas procesales sin que se adviertan falencias sustanciales que invaliden la actuación, procede el despacho a proferir sentencia de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 del CPACA.

### II.-ANTECEDENTES

#### 1.-La demanda.

Actuando a través de apoderado judicial, la señora NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ promueve el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la NACIÓN – RAMA JUDICIAL, con el fin de que se inaplique la expresión “constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, establecida en el en el artículo 1° del **Decreto 383 de 2013**, y en las normas que los modifiquen o sustituyan.

De igual manera, para que se declare la nulidad del oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018, y se declare la existencia del acto administrativo ficto o presunto generado al no resolverse el recurso de apelación interpuesto contra el anterior acto administrativo; a través de los cuales, le negaron la reliquidación de las prestaciones sociales, incluyendo la *bonificación judicial*, establecida en el **Decreto 383 de 2013**.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene reconocer que la *bonificación judicial* es factor salarial, y pagar la reliquidación de las prestaciones sociales desde el 1 de enero de 2013 y en lo sucesivo.

Finalmente, solicita que las sumas obtenidas sean indexadas, que se efectúe el pago de los intereses moratorios, que la sentencia se

cumpla en los términos consagrados en el artículo 192 del CPACA, y que se condene en costas a la parte demandada.

## **2.-Fundamentación fáctica.**

a.- La señora Nidia Patricia Puentes Gómez labora al servicio de la Nación-Rama Judicial y al momento de presentación de la demanda, ocupaba el cargo de Secretaria del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Ibagué.

b.- Es beneficiaria del Decreto 383 del 2013, a través del cual, se creó una bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial. Sin embargo, solo se estableció como factor salarial para el pago de seguridad social; por tanto, no se tiene en cuenta para la liquidación de los demás derechos salariales y prestacionales.

c.- Que el Decreto 383 de 2013, al despojar la bonificación judicial de su carácter salarial, impide que se tenga en cuenta para la liquidación de los derechos salariales y prestacionales que la actora ha percibido, desde el 1 de enero de 2013 hasta la fecha.

d.- Por ese motivo, el 23 de abril de 2018 solicitó ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que se reconociera la bonificación judicial como factor salarial y se reliquidaran las prestaciones salariales y sociales devengadas desde el 1 de enero de 2013 en adelante.

e.- Mediante oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018 la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué, denegó la solicitud.

f.- Contra la anterior decisión, el 22 de mayo de 2018, interpuso recurso de apelación; el cual, fue concedido ante el superior a través de la resolución DESAJIBO 18-1802 del 14 de junio de 2018.

g.- La entidad no resolvió el recurso en el término de ley; de tal manera, que se configuró silencio administrativo negativo.

## **3.-Fundamentación legal.**

En la demanda se indica como normas transgredidas:

Constitución Política: artículo 53

Legal: Artículo 127 Código Sustantivo del Trabajo

Con la expedición de los actos demandados, la demandada desconoció los principios de irrenunciabilidad, de los beneficios mínimos laborales, favorabilidad y primacía de la realidad sobre las formalidades; puesto que conforme con la definición de salario, la bonificación judicial debe ser incluida en la liquidación de todas las prestaciones sociales.

#### **4.-Actuación procesal.**

a.-A través de providencia del 8 de octubre de 2019, el titular del Juzgado Once Administrativo de Ibagué se declaró impedido de conformidad con lo previsto en el 140-1° del CGP, y al comprender el impedimento a los demás jueces, remitió la demanda al Tribunal Administrativo para lo de su competencia (f. 39-41, documento 01, expediente digitalizado).

b.-Mediante providencia del 22 de noviembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Tolima aceptó el impedimento (f. 49-51, documento 01, expediente digitalizado). Posteriormente se realizó el sorteo de Conjuez (f. 56-57, documento 001, expediente digitalizado).

c.- El 19 de agosto de 2021, el conjuez admitió la demanda y ordenó darle trámite por el procedimiento ordinario (documento 07, expediente digitalizado).

#### **5.-Contestación de la demanda.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda; argumentando que a la demandante le han venido cancelando su salario y demás emolumentos, de conformidad con la normatividad aplicable y a los cargos desempeñados en la Rama Judicial.

Sostiene que, el Gobierno Nacional, al indicar que la bonificación judicial es factor salarial, únicamente para la base de cotización la Régimen de Pensiones y al Régimen General de Seguridad Social en salud, solamente le restringe sus efectos al no considerarla factor para efecto de las prestaciones sociales.

Respecto al carácter salarial o no de algunos emolumentos derivados de la relación legal y reglamentaria de los servidores judiciales; señala que los máximos órganos de cierre en lo constitucional y de lo contencioso administrativo, han ratificado la potestad que tiene el legislador de disponer que determinados conceptos salariales, se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor público, lo cual, no implica una omisión o un incorrecto desarrollo de sus deberes.

Resalta que la administración judicial ha venido aplicando correctamente el contenido del decreto 383 de 2013 y demás normas que se han expedido; razón por la cual, no es dable acceder a lo pretendido, pues de hacerlo estaría descatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias que ello acarrea.

Con fundamento en lo anterior, propuso como excepciones las denominadas: “i) Inexistencia de perjuicios ii) De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante iii) Prescripción trienal, y la iv) Innominada” (documento 13, expediente digitalizado).

## **6.- Alegaciones conclusivas.**

Mediante providencia del 5 de agosto de 2022, el Juzgado Décimo Administrativo Transitorio de Neiva avocó conocimiento, dio traslado a los documentos allegados y ordenó correr traslado a las partes y al ministerio público para que presentaran sus alegatos de conclusión y el concepto respectivo (documento 24, expediente digitalizado).

En los siguientes términos, se pronunciaron las partes:

### **a.-Parte actora.**

Guardó silencio (documento 29, expediente digitalizado).

### **b.- Rama Judicial.**

Reitera que los actos administrativos fueron dictados bajo los parámetros de orden legal, destacando que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Seccionales, como agentes del Estado y garantes del principio de legalidad, están sometidas al imperio de la ley y obligadas a aplicar el derecho vigente al tenor literal de su redacción, dándole estricto cumplimiento (documento 27, expediente digitalizado).

## **7.- Ministerio Público.**

No rindió concepto (documento 29, expediente digitalizado).

## **III.-CONSIDERACIONES**

### **1.-Problema jurídico.**

Se advierte que en el presente asunto no se ha fijado el litigio, por eso, teniendo en cuenta los argumentos expuestos por las partes, el despacho considera que, en el *sub examine*, se debe establecer, si es procedente ordenar el reajuste de las prestaciones sociales de la demandante con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial.

Igualmente, determinar si existe mérito para inaplicar por inconstitucional la frase que se encuentra contenida en el artículo 1 del Decreto 383 de 2013; al limitar el carácter salarial de la bonificación judicial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### **2.-Lo probado.**

De acuerdo con los medios de prueba allegados en debida y legal forma al plenario, se encuentra acreditado lo siguiente:

a.- La señora Nidia Patricia Puentes Gómez, estuvo vinculada a la Rama Judicial desde el 1 de abril de 2006 hasta el 31 de enero de 2022, y su último cargo fue el de Escribiente en la Secretaria General

del Tribunal Administrativo del Tolima<sup>1</sup> (f. 16, documento 19 expediente digitalizado).

b.- El 23 de abril de 2018, solicitó ante la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Ibagué, la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial, a partir del 1 de enero 2013 (f. 14-17, documento 01, expediente digitalizado).

c.- Mediante oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018, el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Ibagué resolvió negativamente la petición (f. 19-21, documento 01, expediente digitalizado).

d.-Contra esa decisión, el 22 de mayo de 2018, la demandante interpuso recurso de apelación (f. 22-28, documento 01, expediente digitalizado).

e.- A través de resolución DESAJIBO 18-1802 del 14 de junio de 2018, el Director Seccional concedió ante el superior jerárquico el recurso de apelación interpuesto (f. 30, documento 01, expediente digitalizado).

f.- En el expediente no obra respuesta al referido recurso en el término de ley; de tal manera que, en los términos del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 operó el silencio administrativo negativo.

g.- Del informe de acumulados y algunos comprobantes de pago, se advierte que la demandante es destinataria y desde el año 2013 ha devengado la *bonificación judicial* prevista en el decreto 383 de 2013 (f. 17-48, documento 19 y f. 33-35, documento 01, expediente digitalizado).

h.-De acuerdo con el acta de reparto, la demanda fue presentada el 17 de julio de 2019 (f. 4, documento 01, expediente digitalizado).

### **3.- La excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad.**

El artículo 4 superior, dispone que “...La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”.

En opinión de la H. Corte Constitucional, dicho instrumento “...es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como unos deberes en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales.

En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política...”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Certificación expedida el 21 de junio de 2022

<sup>2</sup> SU-132 de 2013.

Por su parte, el artículo 148 del CPACA establece que “En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte”.

De acuerdo con las anteriores disposiciones normativas, le corresponde al juez de lo contencioso administrativo, determinar en el presente asunto, si la limitación respecto a la bonificación judicial establecida en el decreto 383 de 2013, es constitucional y legal.

Para resolver ese aspecto, se abordará el marco normativo y jurisprudencial de la bonificación judicial, así como los diferentes pronunciamientos que sobre la materia ha expedido la Sala de Conjuces del H. Consejo de Estado.

#### **4.-Marco normativo y jurisprudencial aplicable a la bonificación judicial.**

El artículo 150-19, literal e) de la Constitución Política le asignó al Congreso de la República la responsabilidad de “...Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública...”.

En cumplimiento de lo anterior, el artículo 1º de la Ley 4 de 1992, consagró que:

“El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y
- d) Los miembros de la Fuerza Pública”.

De igual forma, el párrafo, del artículo 14 de la normatividad ibídem, estipuló:

“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”.

Dando alcance a la anterior disposición, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 383 de 2013; a través del cual, creó una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar; cuyo artículo 1º establece lo siguiente:

“Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto

SENTENCIA DE 1º INSTANCIA  
DEMANDANTE: NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ  
DEMANDADO: NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DEAJ  
RADICACIÓN: 730013333011-2019-00167-00

874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1º de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas (...).

Conforme a lo expuesto, se infiere que por disposición de la Ley 4 de 1992, se ordenó la nivelación salarial para todos los servidores de la Rama Judicial y dicha situación, es el insumo principal para la expedición del Decreto 383 de 2013; a través del cual, sea de paso recordar, fue el que dispuso el reconocimiento de la bonificación judicial de manera gradual, distribuyendo la nivelación salarial según el cargo desempeñado, a partir del año 2013.

De otro lado, es importante precisar que el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 (aplicable a las relaciones en el sector público), prescribe 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...” (subrayado fuera del texto original).

Ahora, dado que el tema central que se debate en el presente medio de control, consiste en que la bonificación judicial, debe ser considerada como factor salarial, se procede a analizar el concepto de salario.

Al respecto, se tiene que el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

Por su parte, el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo, dispone que:

“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

**SENTENCIA DE 1º INSTANCIA**  
**DEMANDANTE: NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ**  
**DEMANDADO: NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DEAJ**  
**RADICACIÓN: 730013333011-2019-00167-00**

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”.

Al abordar el concepto de salario, la jurisprudencia administrativa y constitucional, ha reiterado, que el mismo lo constituye todo emolumento que un trabajador devengue como directa prestación del servicio, de manera habitual y periódica; desde luego, independiente de la denominación que se asigne:<sup>3</sup>

“(…) en términos generales, constituye salario todo lo que recibe el servidor público como retribución por sus servicios de manera habitual y periódica, sea cualquiera la denominación que se le dé. Es decir, el salario es la consecuencia directa del derecho fundamental al trabajo y principio mínimo fundamental de ese derecho, al tenor del artículo 53 de la Carta, que consagra como tal, entre otros, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo”.

En el ámbito internacional, tenemos que en el convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, se concibe el salario como “...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.”.

Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo 26 dispone:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

## **5.- Aplicación del precedente vertical. Tesis en la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.**

En múltiples y recientes pronunciamientos, la Sala Transitoria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en varios pronunciamientos ha compartido *in extenso* la jurisprudencia administrativa que sobre la materia se ha trazado en los diferencias despachos judiciales del país respecto al reconocimiento y pago del bonificación judicial como factor salarial en la liquidación de las prestaciones sociales.

Es así, que en garantía del principio constitucional a la equidad y la protección del salario en los términos del artículo 53 de la carta política,

---

<sup>3</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consulta No. 1760 del 10 de agosto de 2006. MP. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. En ese mismo sentido, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 3 de agosto de 2016. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Rad. 25000- 23-37-000-2012-00091-01.

ha decidido<sup>4</sup> inaplicar por inconstitucional la expresión contenida «y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud», en el artículo 1º del decreto 383 de 2013 al encontrarla contraria a los cánones superiores:

“...el Decreto 383 de 2013, y sus decretos modificatorios, restringen la bonificación judicial como factor salarial, pues la limitó para las cotizaciones a salud y pensión y, de paso, contrarió lo consignado en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, al dejar de lado el reajuste salarial que conlleva la nivelación de los empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, atendiendo criterios de equidad.

Es de resaltar que, en los términos del párrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, el carácter salarial de la bonificación judicial es un asunto de reserva legal, por lo que la regulación de los factores salariales es de libre configuración del legislador, pero no para el ejecutivo, que está supeditado a los objetivos y criterios de la ley marco”.

Teniendo en cuenta que el referido Tribunal es el competente para resolver la segunda instancia de las sentencias que se profieran en este circuito, por disposición del artículo 1º, párrafo 3º, numeral 3º del Acuerdo PCSJA24-12140 del 30 de enero de 2024 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, el despacho, en acatamiento de las mencionadas decisiones judiciales varía su posición en el sentido de inaplicar por inconstitucional toda la frase, y no solo la palabra “únicamente” contenida en el artículo 1º del decreto 383 de 2013 (como lo hizo hasta el 14 de diciembre de 2023).

## **6.-De la jurisprudencia respecto al control de legalidad de los Decretos, a través de los cuales, se dispuso la creación de la bonificación judicial.**

En pronunciamiento del 6 de abril de 2022<sup>5</sup>, la Sala de Conjuces del H. Consejo de Estado precisó que el Ejecutivo al expedir el Decreto 382 de 2013 desbordó la facultad reglamentaria, otorgarle a la *bonificación judicial* el carácter de factor salarial únicamente para cotizar a salud y pensión; porque tal restricción es de competencia del Legislador, y porque la misma se devenga de manera continua, permanente y como directa contraprestación al trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluyó que *la bonificación judicial* es factor salarial y debe computarse para liquidar las prestaciones sociales que devenguen los servidores de la Fiscalía General de la Nación.

En la medida que esa decisión resulta de interés para resolver de fondo el presente asunto (dado que el fundamento jurídico de los Decretos 383 y 384 de 2013, guarda relación con los motivos de hecho y de

---

<sup>4</sup> Al respecto ver: sentencia del 28 de septiembre de 2013, exp. 73001-33-33-001-2018-00005-01, 73001-33-33-008-2018-00167-01 y 73001-33-33-008-2019-00252-01 MP. María Eugenia Clavijo Aristizábal.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala Conjuces Sección Segunda. CP. Carmen Anaya de Castellanos. Radicado. 76001233300020180041401 (0470-2020). Demandante: María Elide Acosta Henao. Demandado: La Nación – Fiscalía General de la Nación.

derecho expuestos en el Decreto 382 de 2013), se hace necesario traer a colación, y tener en cuenta las conclusiones a las que arribó el Alto Tribunal:

“...De igual manera, el la Ley dispuso la nivelación o reclasificación de los empleados pertenecientes a la Rama Judicial, lo que en ambos casos implica reajuste salarial que es el resultado de aplicar dichas figuras. Por lo que colofón tenemos, que el Gobierno Nacional se apartó del marco de la Ley 4 de 1992 al crear una Bonificación sin carácter salarial, pues la misma sólo constituye factor salarial, según la norma que la crea, para las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones.

(...)

Así las cosas, al apartarse el Decreto 382 de 2013 al marco fijado por el legislador, al cual debió sujetarse, resulta violario de la misma, por lo que procede la inaplicación deprecada por el demandante: i) porque no ha debido hacer distinción en la forma de pago de dicha bonificación entre acogidos y no acogidos y, ii) porque al ser ésta continua, permanente y en retribución al trabajo, no ha debido sustraerse como factores salariales para liquidar las prestaciones sociales de los empleados.

Además de las anteriores consideraciones, la Sala no deja pasar por alto que existe una sólida línea jurisprudencial creada por los Jueces y Magistrados de nuestra jurisdicción, la cual desarrolla el carácter salarial de dicha Bonificación al analizar el concepto de salario, la noción de factor salarial y los criterios que permiten su identificación, tomando como referencia lo que al respecto 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.

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 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...”.

Siguiendo esa misma línea argumentativa, la Sala de Conjuces de la Sección Tercera abordó el análisis de legalidad del decreto 383 de 2013 y en pronunciamiento del 21 de noviembre de 2022<sup>6</sup>, precisó lo siguiente:

“...En este sentido, infiere la Sala que las normas aludidas no refieren discriminación alguna al ordenar al Gobierno Nacional revisar la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, bajo el esquema de nivelación o reclasificación, con sentido de equidad; lo que indica que el Decreto 0383, resulta aplicable para absolutamente todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, sin fijación

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala de Conjuces. Diana Patricia Guerrero y Otros vs. Rama Judicial. Exp. 76001233300020160133201 (66117) (AG). CP. Sol Marina de la Rosa.

del régimen a que pertenezcan, ya que de no ser así se vulneraría el principio de proporcionalidad. Indicando sí, que el tope de los funcionarios y empleados que pertenezcan al régimen de no acogidos, tendrán un techo que es lo devengado en forma mensual por los del régimen acogidos al Decreto 53 de 1993 y normas que lo modifican y/o complementan, por cuanto resultaría injusto que unos empleados por pertenecer a un régimen que no es el de acogidos se les liquide la bonificación mensualmente en forma diferente a los que no pertenecen a ese mismo régimen que les liquida en forma anual y sin que haga parte de sus prestaciones sociales...”

(...)

Así las cosas, al apartarse el Decreto 0383 de 2013 del marco fijado por el legislador, al cual debió sujetarse, resulta violario de la misma, por lo que procede la inaplicación deprecada por el demandante: i) porque no ha debido hacer distinción en la forma de pago de dicha bonificación entre acogidos y no acogidos y, ii) porque al ser ésta continua, permanente y en retribución al trabajo, no ha debido sustraerse como factores salariales para liquidar las prestaciones sociales de los empleados...”.

### **7.-Caso concreto.**

Como se precisó, en el plenario se acreditó que la señora Nidia Patricia Puentes Gómez, estuvo vinculada a la Rama Judicial desde el 1 de abril de 2006 hasta el 31 de enero de 2022, ocupando como último cargo el de Escribiente de la Secretaria del Tribunal Administrativo del Tolima.

También está probado, que fue destinataria y devengó la bonificación judicial prevista en el decreto 383 de 2013. A su vez, que el 23 de abril de 2018, solicitó la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la *bonificación* judicial, como factor salarial.

Finalmente, se acreditó que, a través de los actos acusados, la demandada resolvió denegar su reconocimiento; amparándose, en esencia, en el ejercicio de la facultad reglamentaria de la cual se encuentra investido el Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta el marco normativo, dando aplicación al precedente vertical, y en una interpretación amplia de los derechos de los trabajadores; el despacho considera que el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (que ordenó la nivelación salarial para todos los servidores de la Rama Judicial y por el cual se profirió el Decreto 383 de 2013), no restringió ni limitó el carácter prestacional de la bonificación judicial, que devengan los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, a partir del año 2013.

De esta manera, se colige que el ejecutivo excedió su facultad reglamentaria<sup>7</sup>, pues al desarrollar el contenido de la Ley que reglamenta, desbordó los límites previamente establecidos, al excluir la bonificación salarial para liquidar las prestaciones sociales de sus beneficiarios. Porque como se señaló, desconoció que esa nivelación debía realizarse atendiendo criterios de equidad, y no, desmejorando los salarios y prestaciones sociales de sus beneficiarios.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 2008.

Vale resaltar que la bonificación judicial tuvo por finalidad nivelar los salarios de los empleados y jueces frente a las asignaciones de los Magistrados de Tribunal y Altas Cortes, regidos por la misma Ley 4 de 1992. En tal virtud, al solo haberse establecido como factor salarial para la base de cotización del sistema de seguridad social en pensiones y salud, es evidente la transgresión de derechos fundamentales de los trabajadores, pues con ese tipo de decisiones administrativas, se desconocen los principios mínimos fundamentales de las relaciones laborales.

Por ese motivo, dicha norma se torna inconstitucional e ilegal; y en aplicación de los principios pro homine, remuneración mínima vital y móvil, favorabilidad, irrenunciabilidad a derechos laborales, equidad y los principios rectores establecidos en el artículo 53 de la constitución política, se declarará la excepción de inconstitucionalidad e ilegalidad respecto de la expresión “**y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud**” contenida en el artículo 1º del decreto 383 de 2013, porque contrario a lo que afirma la demandada, la bonificación judicial también constituye factor salarial para la base de liquidación de las prestaciones sociales.

De esta forma, se impone declarar la existencia del acto ficto que se generó al omitir responder el recurso de apelación que formuló la actora el 22 de mayo de 2018, y su nulidad junto al oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018.

### **7.1 De la excepción prescripción trienal frente al reajuste ordenado.**

La obligación de reconocer y pagar la bonificación judicial, en el caso de la actora, se hizo exigible a partir del **1º de enero de 2013**; tal y como lo consagra el Decreto 383 de 2013, pues para esa época se encontraba vinculada y, por tanto, percibiendo la referida prestación económica. Circunstancia, que no fue objeto de controversia; mucho menos, desvirtuada o desconocida por la entidad demandada.

Teniendo en cuenta que la demandante solicitó la reliquidación el **23 de abril de 2018**, es claro que no interrumpió el término de prescripción trienal, conforme a lo dispuesto en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

En consecuencia, se ordenará que la entidad demandada debe reliquidar las prestaciones sociales de la actora, desde el 1º de enero de 2013, en los periodos que haya estado efectivamente vinculada, incluyendo a la *bonificación judicial* como factor salarial; pero con efectos fiscales a partir del **23 de abril de 2015** (por prescripción trienal), hasta el **31 de enero de 2022** (por desvinculación).

Ahora, como la reliquidación de las prestaciones afecta los aportes pensionales que debieron efectuarse en su oportunidad, el despacho,

estima que las diferencias que se generen con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial desde el **1 de enero de 2013 hasta el 31 de enero de 2022**, deberán ser canceladas por la Rama Judicial, al fondo pensional correspondiente; y, de las sumas que resulten a favor de la demandante, igualmente, deberán realizarse los descuentos para el mismo efecto. Lo anterior, en razón a que dichos aportes son irrenunciables e imprescriptibles.

Sobre el particular, es necesario recordar, que en un reciente pronunciamiento, el H. Tribunal Administrativo del Huila (acogiendo la tesis que sobre la materia ha desarrollado el H. Consejo de Estado), precisó que el juez que ordena el reconocimiento y pago de las diferencias en los aportes en pensión no excede el uso sus facultades legales y constitucionales; mucho menos, incurre en fallo ultra o extrapetita, toda vez que los mismos, es decir los aportes, constituyen el capital indispensable para acceder al reconocimiento pensional; son propios de la controversia y por ende, ese aspecto no es susceptible de debate entre las partes:

*“...c.-Adicionalmente, es pertinente resaltar que los aportes pensionales son imprescriptibles, porque constituyen el capital indispensable para acceder al reconocimiento y pago de la pensión, y su finalidad es salvaguardar la seguridad social y la sostenibilidad del sistema.*

*Sobre el particular, es menester indicar que el H. Consejo de Estado precisó “que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas”<sup>8</sup>.*

*d.- Contrario a que lo aduce la entidad impugnante, la existencia o reconocimiento de los aportes a seguridad social no es susceptible de debate entre las partes. En tal virtud, no se puede afirmar que el a quo sobrepasara el objeto de litis; pues la orden de reconocer y pagar al fondo de pensión las diferencias generadas en los aportes pensionales con la prima especial, es consecuencia de la controversia objeto del debate judicial...”<sup>9</sup>.*

Por todo lo expuesto, se declararán no probadas las excepciones de: *“i) Inexistencia de perjuicios ii) De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante iii) Innominada”.*

Las sumas que resulten por concepto del reajuste prestacional, se les aplicarán los ajustes de ley a que haya lugar, y se actualizarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh.), que es lo dejado de percibir por la demandante por

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación: 23001-23-33-000-2013-00260-01 (882015).

<sup>9</sup> Sentencia del 6 de febrero de 2024. radicación 410013333-003-2022-00248-02, Rodrigo Hernández Fierro vs Fiscalía General de la Nación. M.P. Ramiro Aponte Pino.

concepto del reajuste de las prestaciones sociales, 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.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, para cada reajuste y para los demás emolumentos, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos. Desde luego, sin perjuicio de lo estipulado en los artículos 189 y 192 del C.P.A.C.A., cuya observancia por parte de la administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

### **8.-De la condena en costas.**

Dando alcance a lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA (adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021), y a los diferentes pronunciamientos que sobre la materia han proferido las Subsecciones A<sup>10</sup> y B<sup>11</sup> de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado; el despacho no condenará en costas de esta instancia a la entidad demandada, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque no se aprecia la carencia de fundamentos legales en la oposición ejercida; pues a contrario sensu, se advierte que los argumentos de defensa resultaron ser razonables desde el punto de vista normativo y jurisprudencial.

En segundo lugar, porque tampoco existe prueba que se hubieran causado y comprobado, tal y como lo exige el artículo 365-8 del CGP.

Por lo antes expuesto, el Juzgado 404 Administrativo Transitorio de Neiva, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## **R E S U E L V E:**

**PRIMERO. -DECLARAR** no probada las excepciones denominadas como: i) Inexistencia de perjuicios ii) De la imposibilidad material y presupuestal de reconocer las pretensiones del demandante iii)

---

<sup>10</sup> Esta tesis resalta que la imposición de costas se orienta por el denominado criterio *objetivo-valorativo*:

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C., Siete (7) de Abril de 2016. Radicación Número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14). Actor: José Francisco Guerrero Bardi. Demandado: Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – Ugpp - Caja Nacional De Previsión Social – Cajanal Eice, En Liquidación, (Hoy Liquidada). Posición reiterada en pronunciamiento de la Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Bogotá, D.C., Nueve (9) de diciembre de 2019. Radicación Número: 25000-23-42-000-2015-00166-01(0729-17).

<sup>11</sup>Esta tesis resalta que la imposición de costas obedece al criterio *subjetivo*; esto es, que el juez debe analizar la conducta asumida por las partes (temeridad o mala fe), y verificar que las costas aparezcan causadas y probadas:

Sentencia del 10 de junio de 2021, Radicado 73001-23-33-000-2019-00022-01(1512-20), Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 10 de junio de 2021, Radicado 25000-23-42-000-2018-01057-01(4796-19), Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Entre otras.

Innominada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-DECLARAR** probada parcialmente la excepción de prescripción trienal sobre las diferencias en las prestaciones causadas con anterioridad al **23 de abril de 2015**, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO.- INAPLICAR POR INCONSTITUCIONAL E ILEGAL** la expresión “*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” contenida en la disposición normativa del inciso 1º del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, sus decretos modificatorios y demás normas que lo modifiquen o sustituyen, por cuanto la bonificación judicial si constituye factor salarial para la base de liquidación de todas las prestaciones sociales, conforme se expresa en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO. - DECLARAR** la existencia del acto ficto negativo que se generó al omitir resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandante el 22 de mayo de 2018 contra el **oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018**.

**QUINTO.- DECLARAR** la nulidad de los actos administrativos contenidos en el **oficio DESAJIBO 18-1382 del 2 de mayo de 2018**, y en el **acto ficto negativo que se generó** al no resolver el recurso de apelación interpuesto el 22 de mayo de 2018, como se esbozó en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO.-**Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, **SE ORDENA** a la NACIÓN-RAMA JUDICIAL- DEAJ en virtud de la Ley 4 de 1992, reliquidar y pagar a favor de la señora **NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ** identificada con cédula de ciudadanía No. 28.552.972 desde el 1º de enero de 2013, en los periodos que efectivamente estuvo vinculada a la Rama Judicial; todas las prestaciones sociales con la inclusión de la *bonificación judicial* como factor salarial; pero con efectos fiscales a partir del **23 de abril de 2015** (por prescripción trienal) hasta el **31 de enero de 2022** (desvinculación).

Las sumas liquidadas deberán actualizarse mes a mes por tratarse de una obligación de tracto sucesivo y conforme a la formula consignada en la parte motiva de esta providencia.

Las diferencias en los aportes pensionales que se generen con la inclusión de la bonificación judicial como factor salarial desde el **1º de enero de 2013 hasta el 31 de enero de 2022**, deberán ser canceladas por la Rama Judicial, al fondo pensional correspondiente; y, de las sumas que resulten a favor del demandante, realícense los descuentos para el mismo efecto. Lo anterior, en razón a que dichos aportes son irrenunciables e imprescriptibles.

SENTENCIA DE 1º INSTANCIA  
DEMANDANTE: NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ  
DEMANDADO: NACIÓN-RAMA JUDICIAL-DEAJ  
RADICACIÓN: 730013333011-2019-00167-00

**SÉPTIMO.** –Negar las demás pretensiones de la demanda.

**OCTAVO.- NO CONDENAR** en costas a la parte demandada, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

**NOVENO.**-La demandada dará cumplimiento a esta providencia en los términos previstos en el artículo 192 del CPACA.

**DÉCIMO.**- Ejecutoriada esta providencia, sino fuere apelada, archívese el expediente previa anotación en el software de gestión.

**UNDÉCIMO.**- Advertir a las partes que los memoriales se recepcionarán a través de la ventanilla única virtual o en el siguiente correo electrónico: [j401admneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j401admneiva@cendoj.ramajudicial.gov.co)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*(Firmado electrónicamente)*

**DANIEL FRANCISCO POLO PAREDES**  
Juez

DIRECTORIO PARA NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA	
PARTE Y/O SUJE PROCESAL	CORREO ELECTRÓNICO
Demandante	<b>NIDIA PATRICIA PUENTES GÓMEZ</b> –C.C. 28.552.972 Abogado: ANDRES FELIPE BERNAL QUINTERO
Parte Demandante	<a href="mailto:andresbernalabogado@gmail.com">andresbernalabogado@gmail.com</a>
Parte Demandada	<a href="mailto:jbarrero@cendoj.ramajudicial.gov.co">jbarrero@cendoj.ramajudicial.gov.co</a> <a href="mailto:dsajibenotif@cendoj.ramajudicial.gov.co">dsajibenotif@cendoj.ramajudicial.gov.co</a>
Procuraduría	procjudadm64@procuraduria.gov.co
Link Samai	<a href="https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_p/rocesos.aspx?guid=730013333011201900167007300133">https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_p/rocesos.aspx?guid=730013333011201900167007300133</a>
Link Onedrive	<a href="#">CUADERNO PRINCIPAL</a>

Firmado Por:  
Daniel Francisco Polo Paredes  
Juez  
Juzgado Administrativo  
404

**Neiva - Huila**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2853f2ebda2fccc61eaa3467c612f8fd532b7f3b7280e606210ed5d28e437a82**

Documento generado en 29/02/2024 03:20:33 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**