REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CALI

SENTENCIA No. 081.

PROCESO:	76-001-33-33-010-2018-00148-00
DEMANDANTE:	LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA
DEMANDADO:	RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Santiago de Cali, junio siete (7) de dos mil veintidós (2022)

LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA quien actúa por intermedio de apoderado judicial, acuden a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo en contra del LA RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL solicitando se hagan las siguientes o similares:

DECLARACIONES Y CONDENAS:

PRIMERA. Que se inaplique la frase *"constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al sistemas General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"* registrada en el primer párrafo del artículo 1 del Decreto 0383 del 2013 y se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio DESAJCLR17-154 del 25 de enero de 2017, suscrito por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial de Cali, por medio del cual niega las pretensiones de la reclamación administrativa, el cual fue notificado el día 13 de febrero de 2017.

SEGUNDA. Que se declare probada la figura del silencio administrativo negativo y la nulidad del acto ficto o presunto, producto del recurso de apelación interpuesto contra el citado oficio.

TERCERO. Que como consecuencia de la nulidad de los anteriores actos y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la RAMA JUDICIAL reconocer la bonificación judicial contemplada en el Decreto nro. 383 del 2013 y los demás decretos que lo modifican o adicionan, como constitutiva de factor salarial para todos los efectos legales y en consecuencia reliquidar y pagar debidamente indexadas, todas las prestaciones sociales causadas y que se causen a futuro, a partir del 24 de enero de 2014 y hasta que se haga efectivo el respectivo pago.

CUARTO. Condenar en costas y agencias en derecho a la accionada y que se ordene el pago de la sentencia, en los términos de los artículos 187, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

Las anteriores pretensiones se fundan en los siguientes:

H E C H O S:

Señala que el demandante sostiene una relación laboral con la RAMA JUDICIAL, ejerciendo el cargo de Juez de Circuito, en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira.

Manifiesta que el demandante presentó reclamación administrativa solicitando que se reconociera la Bonificación Judicial contemplada en el Decreto 0383 de 2013 como factor salarial, para todos los efectos legales y que en consecuencia se ordenará la liquidación y pago debidamente indexado de todas las primas y prestaciones que se causaran a futuro.

Que la reclamación fue resuelta de manera desfavorable mediante acto administrativo No DESAJCLR17-154 del 25 de Enero de 2017, indicando además que frente al acto se interpuso recurso de apelación que a la fecha no ha sido resuelto por la entidad.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Señala como violadas las siguientes normas:
- Tratados Internacionales
- Artículos 1, 2, 4, 6, 9, 13, 25, 29, 55, 83, 93, 209, 228 de la Constitución Política

- Ley 21 de 1982
- Ley 4 de 1992
- Ley 270 de 1996
- Ley 411 de 1997
- Ley 1496 de 2011
- Ley 54 de 1962
- Ley 16 de 1972
- Ley 319 de 1996
- Decreto 1042 de 1978
- Decreto 1092 de 2012

El apoderado del demandante solicita que previa inaplicación de 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" registrada en el primer párrafo del artículo 1º del Decreto 0383 de 2013, se declare la nulidad del acto administrativo, contenido en la resolución No DESAJCLR17-154 del 25 de Enero de 2017, al igual que la nulidad del acto ficto producto del recurso de apelación interpuesto contra el acto principal, por medio de los cuales se le negó al demandante el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas y que se le causaran a futuro a las partes.

Que a título de restablecimiento del derecho la entidad reconozca que la bonificación judicial es constitutiva de factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro, señala que se le debía pagar al demandante el producto de la reliquidación de todas sus prestaciones sociales debidamente indexadas a partir del 24 de Enero de 2014 hasta que se haga efectivo el reconocimiento y pago.

Señala que el artículo 14 de la ley 4 de 1992 ordenó al Gobierno Nacional hacer nivelación salarial a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, atendiendo criterios de equidad. Indica que el mismo fue incumplido por el Ejecutivo lo que conllevo a los empleados y funcionarios de la Rama a realizar un cese de actividades durante el segundo semestre de 2012.

Indica que el Gobierno Suscribió el acta de Acuerdo del 6 de Noviembre de 2012 con empleados y funcionarios de la Rama, reconociéndoles el derecho a una nivelación en la remuneración, por tal motivo el gobierno expidió el Decreto 383 de 2013 creando una bonificación judicial para empleados y funcionarios

de la Rama Judicial, dejando por fuera su aplicación como factor salarial en la liquidación y cancelación de las demás prestaciones de los demandantes.

Argumenta que la negativa de la entidad, viola los tratados internacionales, el Estado Social de Derecho, los fines del Estado, la supremacía jurídica de la Constitución, la primacía de los derechos inalienables, el principio de responsabilidad jurídica, la soberanía nacional como fundamento de las relaciones internacionales, el derecho a la igualdad, el debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho a la negociación colectiva, la buena fe, la prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno que prohíben la limitación de los derechos constitucionales fundamentales en los estados de excepción y la obligación de interpretar los derechos y deberes establecidos en la Constitución Política, conforme a los Pactos o Convenios sobre Derechos Humanos aprobados por el Congreso y ratificados por el Gobierno y la función administrativa.

Concluye manifestando que la Bonificación Judicial es constitutiva de factor salarial para cancelar y liquidar todas las prestaciones sociales que percibe la parte actora, pues considera que su naturaleza salarial se origina por ser un pago que retribuye directamente el trabajo en cumplimiento de fines estatales, el cual la Rama Judicial ha reconocido y cancelado mensualmente desde el 1 de Enero de 2013 a la fecha, de manera ininterrumpida y periódica.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La RAMA JUDICIAL se oponer a la totalidad de las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que las actuaciones y los pagos realizados por la entidad, han sido acordes a las normas sustantivas y procesales vigentes, que establecieron que la bonificación judicial por mandato legal constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Argumenta que respecto al carácter salarial o no de algunos emolumentos derivados de la relación laboral de los servidores judiciales, en diferentes sentencias los órganos de cierre en lo Constitucional y lo Administrativo, han plasmado la posición de que el legislador tiene libertad para disponer que determinados emolumentos se liquiden, sin consideración al monto total de

salario del servidor judicial, es decir, que cierta parte del salario no constituye factor para liquidar algunos conceptos salariales.

Señala que respecto de la precisa solicitud de la parte actora que se inaplique el artículo 1º del Decreto 383 de 2013 y 1º del Decreto 1269 de 2015, es abiertamente violatoria a la Constitución y leyes superiores del ordenamiento judicial, pues señala que la administración judicial ha venido aplicando de manera correcta el pago de las primas y prestaciones sociales a que tienen derecho los servidores judiciales, por lo que no es posible acceder a las pretensiones de la parte actora, pues de hacerlo se estaría incumpliendo con lo establecido en el ordenamiento jurídico. Reiterando además que los Decretos 383 de 2013, modificado por el 1269 de 2015 gozan de amparo de presunción de legalidad.

Formula las excepciones de inexistencia de causa para demandar, ausencia de causa petendi y la innominada.

TRAMITE DE LA DEMANDA.

Admitida como fuera la demanda, se ordenó su notificación a la demandada. Se citó a audiencia inicial, en la que se decretaron pruebas y se concedió a las partes el término de diez días para presentar sus alegaciones finales por escrito.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE ACTORA

Reitera los argumentos de la demanda e indica que conforme a las pruebas allegadas es evidente que la bonificación percibida por la demandante es de forma mensual e ininterrumpida desde el 1º de enero de 2013 y por ende es factor salarial.

Reitera que el artículo 150 de la Constitución política señala al Congreso como la única autoridad competente para hacer las leyes de contenido general y abstracto, en las que se señala los objetivos y criterios a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Dicha facultad fue desarrollada por la ley 4 de 1992 que en el artículo 14 dispuso que el Gobierno revisaría el sistema de remuneración de los servidores de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación en criterios de equidad para zanjar las diferencias inequitativas de los salarios en los Servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la República.

Solicita tener en cuenta los pronunciamientos efectuados por los distintos Tribunales del país, donde han reconocido la prestación como factor salarial.

PARTE DEMANDADA.

Señala en sus alegaciones finales que los actos administrativos enjuiciados se expidieron con estricto apego a la ley, y la excepción de inconstitucionalidad que se invoca resulta improcedente pues en el caso de la demandante no se encuentra en riesgo su mínimo vital, de manera que lo propio era demandar en nulidad la frase de la cual pretende su inaplicación, pues el conflicto entre el Estado y un servidor público establece un sistema de competencias y en este caso los salarios y sus factores hacen parte del gasto público que tiene un límite, esto es la sostenibilidad fiscal y por ende los jueces no son ordenadores del gasto.

Surtido el trámite de rigor, procede este Juzgador a desatar la controversia planteada, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRESENTACIÓN DEL CASO

Como quiera que en la contestación de la demanda se formularon excepciones de mérito, procederá el Despacho en primer lugar a pronunciarse sobre ellas:

Las excepciones de inexistencia de causa para demandar y la de ausencia de causa petendi serán denegadas, como quiera que el sustento de ellas se confunde con el problema o controversia.

Se procederá entonces a definir sobre el fondo de la controversia.

La demandante a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita se inaplique la frase *"(...) y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al sistemas General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"* del artículo 1 del Decreto 0383 del 2013 y se declare la nulidad de los actos acusados con el fin de reconocer la bonificación judicial contemplada en dicho decreto como factor salarial para todos los efectos legales.

Para lo anterior se determinará si con dicha frase, se excedió o no los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, al adicionar el contenido del mandato conferido por el legislador a través de la Ley 4a de 1992, igualmente, si la misma desconoce los principios constitucionales de progresividad y favorabilidad en materia laboral.

MATERIAL PROBATORIO ALLEGADO AL PROCESO.

- Copia del Acta de acuerdo suscrita entre el gobierno nacional de la república de Colombia y los Representantes de los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y fiscalía General de la Nación.

- Reclamación del 24 de enero de 2017 elevada a través de apoderado por la demandante, dirigida a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

- Oficio que responde a la petición anterior y que es el acto enjuiciado, con su constancia de notificación de fecha 13 de febrero de 2017.

- Recurso de apelación contra el acto anterior, con constancia de radicado del 21 de febrero de 2017.

- Certificación laboral del 2 de febrero de 2017 emitida por el Coordinador del área de Recursos Humanos de la Rama Judicial – Seccional Valle, a través del cual se hace constar que la Dra. **LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA** se encuentra vinculada a la Rama Judicial desde el 29 de enero de 1992, nombrada en propiedad y el cargo a la fecha es de JUEZ 2 CIVIL DEL CIRCUITO DE PALMIRA.

- Certificado de factores salariales del año 2013 a 2016.

ANTECEDENTES DE LA BONIFICACION JUDICIAL

En los meses de octubre y noviembre de 2012 el Sindicato de Empleados de la Rama Judicial "Asonal Judicial" convocó a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación a una movilización masiva y un cese de actividades a nivel nacional con el fin de obtener la nivelación salarial mediante acuerdo con el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales, habiéndose logrado el 6 de noviembre de ese año se suscribió Acta en la que, luego de disponer de los recursos respectivos, se reconoció la nivelación salarial y prestacional a que se refiere la Ley 4 de 1992.
En el acta del citado acuerdo, en su artículo 1º se dispuso: *"1.- Reconocer el Derecho a los* ***funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación*** *a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.*" (Subrayado y negrita fuera de texto).

Conforme con ello, el Presidente de la República expidió el Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013, por medio del cual "*se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones*", que señala en su artículo primero:

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

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

Posteriormente a la expedición del citado decreto, se han proferido cada año los Decretos que fijan el monto de la bonificación judicial por su reajuste.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

En cumplimiento a lo consagrado en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, el Congreso de la Republica expidió la Ley 4ª de 1992, por medio de la cual señaló las normas, objetivos y criterios que debía

observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Entre los principios que el Gobierno Nacional debía respetar en la fijación del régimen salarial y de prestaciones, se encuentra el del respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado y la prohibición de **desmejorar sus salarios o prestaciones sociales**.
El parágrafo del artículo 14 de la norma en cita dispuso que: *"Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la rama judicial* ***sobre la base de la nivelación o reclasificación*** *atendiendo* ***criterios de equidad" (resalta el Despacho).***

De acuerdo a lo anterior, el Legislador a través de la Ley Marco 4 de 1992, señaló las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales.

Confiriéndose así al Gobierno Nacional el deber de ejercer la potestad reglamentaria propia de su naturaleza para expedir las disposiciones que desarrollaran el sentido de dicha ley y hacerla ejecutable con la inclusión de los detalles o pormenores requeridos.

No obstante, el ejercicio de dicho poder reglamentario está limitado por el espíritu y el contenido de la ley reglamentada ya que la facultad reglamentaria no tiene permitido ampliar, restringir o modificar el contenido legal, es decir, las normas reglamentarias deben estar subordinadas a la ley respectiva, y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella[1].

---

[1]Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ, Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 11001-03-25-000-2010-00094-00(0818-10).

El ejercicio del poder reglamentario también obliga al Gobierno a desarrollar no solo el texto de la ley sino su contenido implícito, su finalidad específica, para que cumpla de la mejor manera con sus objetivos[2].

Esta limitación también se predica de los decretos expedidos por el Gobierno en desarrollo de leyes marco, los cuales, según la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, constituyen actos administrativos derivados de una suerte de potestad reglamentaria ampliada[3]. Aterrizando en el caso objeto de estudio se tiene que, en desarrollo de las normas generales de la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, expidió el **Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013**, por medio del cual se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial en los términos descritos anteriormente, esto es, señalando que la misma **constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud**.

En efecto, el determinar que la bonificación judicial no constituye factor salarial, excepto para calcular la base de cotización del Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud, implica que no puede ser tenida en cuenta para liquidar las demás prestaciones sociales de los servidores públicos de la Rama Judicial, tales como primas, vacaciones, cesantías.

Siguiendo las pautas jurisprudenciales expuestas y haciendo una lectura comparativa entre la disposición legal –artículo 14 de la Ley 4 de 1992-y la reglamentaria contendida en el Decreto 383 de 2013, se observa que el propósito que perseguía el Legislador con la facultad dada al Gobierno Nacional de revisar el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, no era otro que la nivelación o reclasificación, con criterios de equidad, es decir, el equilibrio entre los diferentes cargos desempeñados y entre el salario recibido por sus labores.

---

[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 27 de junio de 2018, exp. 21235, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Ver también sentencias del 10 de mayo de 2018, exp. 20677, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; 10 de agosto de 2017, exp. 20464, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, y de 11 de febrero de 2014, exp. 18973, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

[3] Corte Constitucional, sentencia C-058 de 2010.

En ese sentido, no se logra ver en la directriz dada por el Legislador ningún indicio que apunte a indicar que lo pretendido por el Congreso de la República, al desarrollar el artículo 150 de la Constitución Policita, fuese otorgar a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial una bonificación de carácter no salarial, que no constituyera una contraprestación a la labor desempeñada por estos servidores públicos.

Ahora bien, en cuanto a la noción de salario el Consejo de Estado ha sostenido que cuando la ley hace referencia a salario, significa todo pago que tenga un propósito retributivo, constituya un ingreso personal del funcionario y sea habitual; en ese orden, constituye salario, además de la asignación básica mensual fijada por la ley para cada empleo y los relacionados en él, "todas las sumas que **habitual y periódicamente** reciba el funcionario o empleado como retribución por sus servicios", salvo los que por ley están explícitamente excluidos.[4]

Adicionalmente es importante considerar que la libertad de configuración del legislador le permite definir los factores que conforman la base de liquidación pensional y disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter.

Así lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996, donde además indicó *"el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución".*

Siendo así las cosas, al expedir el Decreto 383 de 2013, lo que correspondía al Gobierno Nacional era dar alcance a la Ley marco 4 de 1992, sin tener competencia para fijar objetivos diferentes o desviarse de los criterios enunciados en dicha Ley, y mucho menos variar su sentido o exceder sus términos, pues los lineamientos dados por el legislador en la Ley se encontraban dentro del ámbito de su libertad configurativa respecto al contenido del salario.

---

[4] Sentencia de la Sección Segunda, Subsección A, del 29 de abril de 2010, radicado interno 1731-07, CP Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, en la que haciendo alusión del alcance del vocablo "asignación" que contiene el Decreto 546 de 1971.

En ese orden resulta evidente que al expedirse el Decreto 383 de 2013 en desarrollo del parágrafo del artículo 14 de la Ley marco, el Gobierno Nacional adicionó un ingrediente que excedía los postulados y principios establecidos por el legislador en la ley marco, y los objetivos previstos en ésta, que consistían en nivelar o reclasificar los salarios de los funcionarios y empleados del sector justicia.

Sobre el tema aquí analizado, el Consejo de Estado en providencia del 29 de abril de 2014[5], al referirse al tema de la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, consideró que:

"El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos".

Al estudiar otro asunto similar, la Sección Segunda de esa Colegiatura, en Sentencia de 6 de julio de 2015, expresó:

*"… **SEGUNDO.- DECLÁRASE LA NULIDAD** de la expresión **"no constituirá factor salarial para ningún efecto legal y"**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia;*

"Así las cosas el Ejecutivo al establecer que este 26%, como rubro máximo a devengar por medio de este incentivo, no constituye factor salarial, lo que en realidad hace es despojar de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que de contera disminuye el monto de las prestaciones sociales.

*Y es que ha sido reiterativa la postura que esta Corporación ha tenido respecto del artículo 127 del C.S.T. en el sentido de que "Constituye salario no solo 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 denominación que se adopte...". Bajo ese entendido, el mentado "incentivo" que acá se analiza no tiene causa distinta a la del servicio que presta el funcionario e indudablemente es factor salarial, lo que hace forzoso concluir que restarle esa categorización a dicho emolumento y despojar ese porcentaje del salario, **sería tanto como desmejorar en sus condiciones laborales a los servidores que devengan tal suma de dinero sin que la misma haga parte del salario.***
Por ello, el "incentivo" en mención, es ni más ni menos que una parte de salario que se da por retribución del servicio y no una prestación social a título de complemento para satisfacer las necesidades del empleado o su familia, por lo

---

[5] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. María Carolina Rodríguez Ruiz, expediente: 11001-03-25-000-2007-00087-00, actor: Pablo J. Cáceres Corrales. Autoridades Nacionales. "(...)

que necesariamente ha de formar parte de la asignación mensual que devengan los empleados de planta de la DIAN, so pena de estar desmejorándolos en sus condiciones laborales".[6]

El análisis realizado conduce a concluir que al ser el fin del legislador nivelar y reclasificar la remuneración de los servidores judiciales, mal haría una disposición que reglamentó tal directriz disponer que la bonificación creada para darle contenido a dicho objetivo no tuviera carácter salarial.

Al Respecto, en reciente pronunciamiento efectuado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle[7], con ponencia de la Doctora Luz Elena Sierra Valencia en sentencia proferida dentro de acción de grupo, donde se implicó el parágrafo del artículo 1 del decreto 383 de 2013, por el cual se creó la Bonificación Judicial para los empleados de la Rama Judicial, consideró lo siguiente:

> - "Que es criterio reiterado del Consejo de Estado que el concepto de salario emerge de la interpretación efectuada al artículo 127 del CST, en el sentido que constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria que percibe el trabajador por la prestación de sus servicios a favor del empleador, de forma personal, directa y subordinada, sino además por todo lo que bajo cualquier otra denominación o concepto, en dinero o en especie (primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, trabajo suplementario, comisiones), ingrese a su patrimonio de manera habitual y periódica, sin que pueda condicionarse su naturaleza salarial a la definición que le atribuya el gobierno en el ejercicio de su potestad reglamentaria.
>
> -. Que según lo establecido en el artículo 128 Ibídem, los pagos meramente ocasionales que devengue el servidor público o que se encuentren condicionados al cumplimiento de determinadas situaciones, no constituyen salario.
>
> -. Que el concepto de salario establecida en el ordenamiento jurídico interno, igualmente se interpreta a la luz del convenio 095 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, como quiera que guarda intrínseca relación con lo establecido en el artículo 127 del CST, en la medida que define este concepto como la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación, debida por el empleador a un trabajador en virtud del servicio o trabajo realizado.
>
> -. Que desconocer el contenido salarial a los pagos que el servidor público percibe de manera habitual y periódica, sea bajo la

---

[6] Expediente No. 11001032500020110006 7-00 Nos. Internos: 0192-11, C. P. Luis Rafael Vergara Quintero

[7] Tribunal Contencioso Administrativo del Valle sentencia del 17 de septiembre de 2019, M.P Doctora Luz Elena Sierra Valencia, Exp. 76001-23-33-004-2016-01332-00, Dte: DIANA PATRICIA GUERRERO ZAPATA Y OTROS, Ddo. LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

denominación de prima, bonificación o cualquier otra, es contrario a la finalidad que persiguen, relacionada básicamente con representar un incremento a su remuneración y se traduce en el desconocimiento al principio de progresividad, consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, que contiene la noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo"

Y finalmente concluyó:

"De conformidad con los precedentes constitucionales a los que se hizo referencia atrás, es claro que es función exclusiva del legislador, según lo establece el numeral 19, literal e) del artículo 150 de la Constitución, determinar los factores salariales que deben contabilizarse para la liquidación de prestaciones sociales de los servidores públicos, o en su defecto establecer su restricción. Así mismo, el Gobierno Nacional para ejercer las facultades otorgadas en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, debía observar los criterios fundamentados en el principio de equidad, como quiera que dicha norma consagra los lineamientos generales a los cuales debe sujetarse al momento de expedir los respectivos Decretos que la desarrollan.

Sobre el particular, el Consejo de Estado[8] ha establecido que en los decretos encargados de desarrollar las leyes marco "coexisten el criterio jerárquico y el criterio de distribución de materias". Sobre el primer criterio puntualiza que, las leyes marco establecen principios y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno al momento de expedir un Decreto reglamentario, so pena de ser contrario al ordenamiento jurídico; es decir que aunque el gobierno tiene una facultad amplia de desarrollar los criterios de la ley general, no obstante debe existir una relación axiológica entre el Decreto y aquella norma general que justifica su existencia, de manera que al ejercer la potestad reglamentaria, el poder ejecutivo no desborde su competencia.

Por su parte, el segundo criterio, corresponde a la distribución de determinadas competencias entre el Legislativo y el Ejecutivo con fundamento en las atribuciones señaladas por el constituyente y las leyes marco, competencias que en todo caso "tienen por límite el texto de la correspondiente ley general, que fija pautas y criterios al Ejecutivo, y no pueden modificarla ni cambiar las reglas que establece"[9].

En este caso, 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*", contenida en el artículo 1º del Decreto 383 de 2013, expedido por el Gobierno, es violatoria de los principios de protección al salario, y de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, pues la misma no resulta congruente con el principio de equidad, así como tampoco con el concepto de salario analizado anteriormente. Por lo tanto en este caso, se configura el tercer presupuesto establecido por la Corte Constitucional para la aplicación de

[8] Sentencia de Agosto catorce (14) de dos mil ocho (2008. Radicación No: 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230). Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ.

[9] Sentencia C-129 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

la excepción de inconstitucionalidad[10], pues dicho aparte normativo, desconoce, los principios constitucionales aludidos.

En efecto, a partir del contenido del citado Decreto y de aquellos que lo modificaron, se establece que el Gobierno Nacional, en desarrollo de las normas contenidas en la Ley 4 de 1992, si bien dispuso la creación de una bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar con el fin de nivelar sus salarios, también le atribuyó un carácter restrictivo, en la medida que la consagró como factor salarial exclusivamente para efectos de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, lo que no corresponde a la concepción de "salario" y a la finalidad de la ley marco, respecto de los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Judicial.

La bonificación creada es sin duda alguna un factor salarial que se creó con un fin nivelatorio, tal como así se expresó en el acta de acuerdo del 6 de noviembre de 2012, pactada entre el Gobierno y los representantes de funcionarios y empleados judiciales, sin embargo 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 1 del Decreto 383 de 2013 y demás decretos que lo modificaron, resulta contraria a los principios constitucionales atrás analizados y a la Ley 4 de 1992, así como también desconoce el concepto de salario, ampliamente protegido por el ordenamiento jurídico interno e internacional.

Ciertamente, la restricción impuesta por el Gobierno a la bonificación judicial, desnaturaliza la nivelación salarial ordenada por la ley 4 de 1992 para los servidores públicos de la Rama Judicial, pues desconoce los criterios que la orientan, los cuales se fundamentan en el principio constitucional de equidad, conforme se estableció del parágrafo del artículo 14 de la citada ley, que ordena al Gobierno Nacional establecer el sistema de remuneración salarial y prestacional de dichos servidores conforme al mencionado principio. De igual manera, desconoce el principio de remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, contenido en el artículo 53 de la Constitución, que a su vez guarda intrínseca relación con el concepto de salario, el cual comprende no solo la remuneración fija u ordinaria devengada por el trabajador por la prestación de sus servicios, de forma personal, directa y subordinada, sino además por todo lo que bajo cualquier otra denominación o concepto, en dinero o en especie, ingrese a su patrimonio de manera habitual y periódica.

En ese orden de ideas, estima la Sala que la bonificación judicial creada mediante el Decreto 383 de 2013 tiene naturaleza intrínsecamente salarial en la medida que no es una prestación ocasional, sino que se percibe de manera habitual y periódica por parte de los demandantes, conforme se demostró de los documentos aportados al expediente y constituye una retribución directa por sus servicios, además de ser

[10] En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental . En otras palabras, "puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales" .

> eminentemente onerosa, características éstas que según la ley laboral y la jurisprudencia de las Altas Cortes, permiten atribuirle pleno carácter salarial".

De este modo, el Despacho acoge en su integridad la decisión del superior, puesto que una interpretación hecha en cualquier otro sentido desconocería el principio constitucional e internacional de progresividad en materia laboral, que implica la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de manera gradual y no regresiva.[11]

Por consiguiente, considera este Juzgador que con la determinación de despojar de carácter salarial la bonificación judicial creada por el Decreto 382 de 2013 en desarrollo de la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional modificó una materia reservada al Legislador, desconociendo los criterios y objetivos establecidos por éste en la Ley cuadro, y los principios constitucionales de progresividad y favorabilidad en materia laboral consagrados en el artículo 53 de la C.P.[12]

Siendo así las cosas, en aplicación del artículo 4º Superior y del artículo 148 de la Ley 1437 de 2011 es menester **inaplicar por inconstitucional** la frase *"constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al sistemas General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"* del artículo 1 del Decreto 0383 del 2013 dado que, con su expedición se han vulnerado normas de rango constitucional y además la Ley 4ª de 1992 y se han afectado los derechos laborales de los trabajadores, pues la condición prescrita

---

[11] El artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– de 16 de diciembre de 1966, establece: "1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

[12] "ARTÍCULO 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 interna.
La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores." (Negrillas propias).

de no ser tenida como factor salarial para liquidar las prestaciones sociales de los trabajadores, conlleva implícitamente una desmejora económica en sus condiciones salariales.

La excepción de ilegalidad en este caso conlleva la nulidad del acto enjuiciado, por vulneración de la Ley 4ª de 1992 que fijó el alcance de la nivelación salarial de los empleados de la Rama Judicial, lo que así se declarará en la parte Resolutiva de la sentencia.

Del Restablecimiento del Derecho.

La Dra. **LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA** acreditó estar vinculada a la Rama Judicial antes del 1º de enero de 2013, en el cargo de Juez 2º Civil del Circuito de Palmira, en propiedad, igualmente que desde la fecha en que se le viene pagando la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013, no se le ha tenido en cuenta como factor salarial.

Así pues, la bonificación judicial creada por el Decreto 383 de 2013 debe ser considerada como factor salarial para liquidar todas las prestaciones devengadas por la demandante, a partir del 1º de enero de 2013, que es el momento a partir del cual ella se crea, y en lo sucesivo mientras persista el vínculo con la entidad demandada.

A las sumas que resulten a favor de la demandante por concepto de reliquidación de sus prestaciones sociales, se les aplicarán los ajustes de ley a que haya lugar, y se actualizarán en su valor, dando aplicación a la siguiente formula:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de la reliquidación de sus prestaciones sociales hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Dane, vigente en la fecha de ejecutoria de esta

providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente por cada suma correspondiente a la reliquidación que dejó de devengar, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellas.

Prescripción.

En este caso se declarará la prescripción de las sumas resultantes del reajuste practicado hasta el día 23 de enero de 2014, como quiera que la solicitud se elevó el 24 de enero de 2017.

COSTAS

El artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 del CPACA, dispone que para la condena en costas se atienden elementos objetivos, sin tener en consideración análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes, a quien resulte vencido en el proceso, situación que se da en el sub lite al prosperar las pretensiones de la demanda, por lo que se en el asunto en conocimiento así se dispondrá en la parte resolutiva.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, del Valle del Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. INAPLICAR POR INCONSTITUCIONAL el aparte: "*(...) constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensionales y al Sistema General de Seguridad Social en Salud"* del artículo 1º del Decreto 0383 del 06 de marzo de 2013, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad del oficio DESAJCLR17-154 del 25 de enero de 2017, así como la nulidad del acto ficto presuntamente negativo que surgió con la omisión de resolver el recurso de apelación interpuesta contra aquel, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO. CONDENAR a la RAMA JUDICIAL a reconocer a favor de la Dra. **LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA** la bonificación judicial de que trata el Decreto 0383 de 2013, como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas a partir del 1º de enero de 2013 y las que se causen a futuro, en las cuales ha de considerarse como factor salario como base para su liquidación.

CUARTO. ORDENAR a RAMA JUDICIAL a reliquidar y pagar todas las prestaciones sociales de la Dra. **LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA,** incluyendo en su base de liquidación el valor correspondiente a la bonificación judicial de que trata el artículo 1 del Decreto 383 de 2013 desde el 1 de enero de 2013 y en lo sucesivo mientras subsista el vínculo con la entidad.
QUINTO. A las sumas que resulten a favor de la demandante por concepto de reliquidación de sus prestaciones sociales, se les aplicarán los ajustes de ley a que haya lugar, y se actualizarán en su valor, dando aplicación a la siguiente formula:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de la reliquidación de sus prestaciones sociales hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el Dane, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

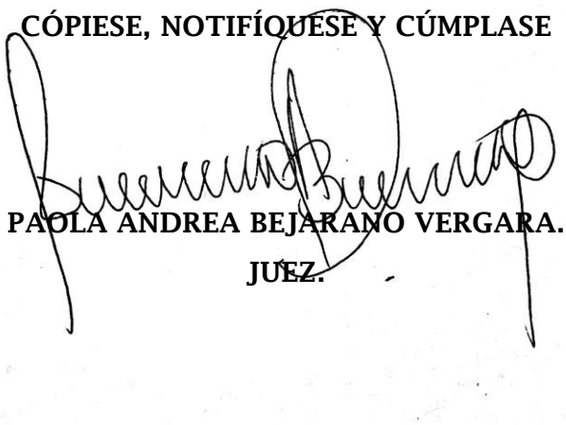
Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente por cada suma correspondiente a la reliquidación que dejó de devengar, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellas.

SEXTO- Declarar la prescripción de las sumas causadas a favor de la demandante por concepto del reajuste practicado hasta el 23 de enero de 2014, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEPTIMO. CONDENAR EN COSTAS a la parte vencida en juicio. Fíjense como Agencias en Derecho el 5% del valor de la condena.

OCTAVO. DAR cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 a 195 del CPACA.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PAOLA ANDREA BEJARANO VERGARA.
JUEZ.