

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

A.I. 036

**Radicado:** 17-001-23-33-000-2019-00452-00  
**Naturaleza:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandantes:** Belén Ramírez Suárez  
**Demandados:** UGPP

### I. ANTECEDENTES

La parte demandada apeló el fallo de primera instancia que se emitió el 12 de febrero de 2021.

### II. CONSIDERACIONES

El artículo 243 del CPACA dispone que: *“Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces (...)”*. En cuanto al trámite del recurso de apelación, los ordinales 1 y 2 del artículo 247 ibidem (modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021), señala:

*“Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*

- 1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.*
- 2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan fórmula conciliatoria. (...)”*(Subrayas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se tiene que el término para la interposición del recurso de apelación contra la sentencia, transcurrió entre el 16 de febrero<sup>1</sup> al 1 de marzo de 2021; que la parte demandada presentó el recurso de apelación el 1 de marzo de 2021, esto es de forma oportuna, y no obra manifestación de las partes solicitando la audiencia de conciliación.

---

<sup>1</sup> Día siguiente a su notificación por estado electrónico.

Por lo tanto será concedido el recurso de apelación formulado sin que sea necesario citar a audiencia de conciliación.

**Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,**

**RESUELVE:**

**Primero: Conceder** el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en el presente asunto.

**Segundo:** En firme la presente providencia **remitir** el expediente al H. Consejo de Estado para lo de su competencia.

**Notificar**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
**MAGISTRADO**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

-Tomás Felipe Mora Gómez-  
Conjuez.

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Una vez más, procede el Despacho a resolver recurso de reposición en contra del numeral tercero de la parte resolutive del auto interlocutorio 023 de febrero de 2021, solicitud de adición frente a ese mismo auto y de nulidad en caso de no reponer, dentro de este medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **BEATRIZ QUINTERO JURADO** cónyuge supérstite del señor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** contra la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**.

**I. ANTECEDENTES**

***I.I. Hechos, motivo de la demanda y pretensión principal.***

El conyugue de la demandante Dr. Ignacio Giraldo Jaramillo laboró al servicio de la demandada en calidad de Juez de la Republica por el periodo comprendido entre el 9 de agosto de 1972 y hasta el 3 de abril de 1994.

La demandante acudió a este medio de control, pues considera vulnerados los derechos laborales de su cónyuge, toda vez que, a su juicio, la demandada Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial, desconoció el derecho que él tenía, a la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y equivalente al 30% de la asignación básica mensual. Como petición principal, solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos que estructuraron la reclamación administrativa y en consecuencia, ordenar a la demandada, que proceda a realizar el pago de la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y la reliquidación de las prestaciones sociales causadas, teniendo en cuenta el carácter de factor salarial de esta prima.

***I.II. Actuaciones procesales surtidas.***

Evacuados los impedimentos presentados por la Sala Plana de esta Corporación y aceptados por el Consejo de Estado, previo sorteo entre los Conjueces que hacen parte de esta Corporación, se admitió la demanda el pasado 9 de octubre de 2019 y notificada la demandada y al Procurador 28 Judicial II Administrativo el 22 de octubre de 2019, respuesta de la demandada, traslado de excepciones, pronunciamiento frente a las excepciones y auto que fija fecha para la audiencia inicial y audiencia inicial, la cual fue suspendida, para sanear un yerro en la notificación de esa diligencia a la Procuraduría General de la Nación para

representar a la sociedad y no al Procurador 28 Judicial II Administrativo de esta ciudad, como debió haberse hecho, esta situación quedo saneada con mensaje de datos que le fuera enviado al mencionado procurador el 29 de enero de 2021, auto 025 de 18 de febrero de 2021, por medio del cual se resolvió unas peticiones de la parte demandante y se aceptó el impedimento del Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales.

## II. ASUNTO

El pasado 18 de febrero del año que avanza, el Despacho a través de providencia, resolvió sendas solicitudes elevadas por el apoderado de la parte demandante, además de aceptar impedimento presentado por el Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales. Contra esta decisión el apoderado de la parte demandante presentó, **1).** *Recurso de reposición en contra de la decisión del despacho de citar a la diligencia contemplada por el artículo 181 del CPACA, 2).* *Adición del auto, toda vez que a su juicio el Despacho no mencionó que además de resolver la excepción mixta de prescripción, resolvería las demás excepciones y no se fijó el litigio conforme lo ordena el inciso 1° del artículo 182A del CPACA y, 3).* *Nulidad en caso de que el Despacho decida no reponer, por la causal contenida en el n° 6 del artículo 113 del C.G.P.*

## III. CONSIDERACIONES.

### III.I. Competencia.

Corresponde a este Despacho conforme lo dispone el artículo 134 del CPACA y conforme mandato dado por la Presidencia de esta Corporación en sorteo de conjueces celebrado el pasado 26 de julio de 2019.

### III.II. Solicitud de adición.

**a).** Solicita el demandante adicionar el numeral 1° en aras de informar que, en la sentencia anticipada, no solo se resolverá la excepción mixta de prescripción extintiva del derecho, sino que además se resolverán las otras excepciones formuladas por la parte demandada; **(i).** *Cosa Juzgada, (ii).* *Caducidad, (iii).* *Transacción, (iv).* *Conciliación, y (v).* *Falta de legitimación en la causa.*

El Despacho se atiende a lo contemplado por el artículo 187 del CPACA;

*“Art. 187.-La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión, y citando los textos legales que se apliquen.*

*En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus.*

*Para establecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas.*

*Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero de ajustarán tomando como base el índice de precios al Consumidor.” (subrayas propias del Despacho).*

De acuerdo a la norma en cita, la sentencia sin importar si es anticipada o no, tiene que seguir unos requisitos, entre ellos pronunciarse respecto de las excepciones propuestas por la demandada, por lo que no existe necesidad de mencionarlo, como tampoco existe necesidad de mencionar otras situaciones que harán parte del cuerpo de la sentencia, máxime que los artículos 100 del CGP y el n° 6 del artículo 180 del CPCA en concordancia con el artículo 182A ibídem, contemplan las clases de las excepciones y las oportunidades para resolverlas.

Así las cosas, se niega la solicitud de adición del numeral primero del auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021.

b). Manifestó el apoderado de la parte demandante lo siguiente; ***“En la decisión cuestionada, el Señor Conjuez se manifestó sobre las pruebas en los términos del artículo 173 del CGP, pero no fijó el litigio u objeto de controversia como lo manda el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021...(…)”***, por lo que solicitó, se adicione la providencia en este sentido.

En efecto, un olvido involuntario del Despacho, en este proceso aún no se ha fijado el litigio y su objeto de controversia, por lo que en este sentido se adicionará el auto atacado y por economía procesal, se hará de inmediato;

Para la fijación del litigio el Despacho se remite a lo dicho por el n° 7 del artículo 180 del CPACA;

***“Art. 180.- Vencido el termino de traslado de la demanda o de la reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: 1). 2). 3). 4). 5). 6). 7). Fijación del litigio. Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación del litigio. 8). 9). 10).”***

Así las cosas;

**Hechos sobre los que existe acuerdo entre las partes, por encontrar suficiente sustento probatorio.**

- 1) El doctor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** laboró al servicio de la Rama Judicial-Seccional Caldas, en calidad de Juez de la Republica inicialmente por el periodo comprendido entre el **9 de agosto de 1972** y el **3 de abril de 1994**. (fl. 15, 132-133 C.1).
- 2) Que fue agotada la reclamación administrativa ante la **DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** Seccionales Caldas, solicitando la reliquidación de todas las prestaciones y factores salariales incluyendo el 30% de la denominada prima especial de servicios; petición que fuera negada por medio de la **resolución DESAJMZR17-446 de 11 de mayo de 2017** “por medio de la cual se resuelve un derecho de petición”. Acto administrativo contra el cual se interpuso el recurso de apelación el cual fue concedido mediante la **resolución DESAJMZR17-583 de 28 de mayo de 2017**, pero no fue resuelto lo que configuró el fenómeno del **acto administrativo ficto presunto negativo** (folios 17 y 40-41 del C.1).

#### **HECHOS SOBRE LOS CUALES EXISTE CONTROVERSIAS:**

No existe acuerdo entre la parte demandante y la demandada sobre los siguientes aspectos;

- Que por el tiempo en que el demandante **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** desempeñó el cargo de Juez de la Republica, la entidad demandada, dividió el sueldo al que tenía derecho por ley, por una parte, tomó el 30% y le dio el carácter de prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y el restante 70% lo pagó como sueldo, lo que significa que la demandada disminuyó un 30% el sueldo del causante. Además; el monto reconocido como prima especial, fue mal liquidado, pues el cálculo realizado por la demandada partió de sacarle el 30%, al supuesto 70% de sueldo y no del 100% real, lo que arrojó un monto de prima ostensiblemente menor. Esto también afectó la liquidación de las prestaciones sociales al ser factor salarial, pues la demandada al asumir que el sueldo básico que devengó el señor Bolívar Mejía, era solo el 70% del valor real, sobre este valor aplicó la liquidación legal de las prestaciones sociales. Y finalmente, desconoció el carácter de factor salarial que tiene la prima especial de servicios, reclamada.

#### **PRETENSIONES: (EXTREMOS)**

- **Declarar** la nulidad de la **resolución DESAJMZR17-446 de 11 de mayo de 2017**.
- **Declarar** la nulidad del **acto administrativo ficto presunto negativo**.
- **Condenar** a la demandada reliquidar al causante el doctor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** la remuneración mensual conforme el ordenamiento jurídico (Constitución Nacional y Ley 4ª de 1992), percibida desde el **1 de enero de 1993** y hasta el **3 de abril de 1994**. (fl. 3 C.1).
- **Ordenar** a la demandada reliquidar al causante el doctor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** la prima especial mensual conforme el ordenamiento jurídico (Constitución Nacional y Ley 4ª de 1992), cancelada desde el **1 de enero de 1993** y hasta el **3 de abril de 1994**, que fue mal liquidada sobre el 70% de su salario básico y no de su 100% como debió hacerse.

- **Ordenar** a la demandada reconocer la prima especial de servicios como factor salarial y en consecuencia; reliquidar las cesantías y sus intereses acumuladas a 31 de diciembre de 1992 por haberse acogido a los regímenes laborales contemplados en los decretos 57 y 110 de 1993. (fl. 3 C.1).
- **Ordenar** a la demandada reliquidar al causante el doctor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** las cesantías y sus intereses, causadas por los años 1993 a 1994.
- **Ordenar** a la demandada reliquidar al causante el doctor **IGNACIO GIRALDO JARAMILLO** las vacaciones y las primas de vacaciones, de navidad, de nivelación, de servicios, las bonificaciones por descongestión y por servicios y demás prestaciones sociales, teniendo en cuenta el carácter de factor salarial desde el **1 de enero de 1993 al 3 de abril de 1994**, incluyéndose, además, los pagos laborales que le fueron realizados en los meses de junio de 1994 y septiembre de 1995.
- **Ordenar** a la demandada pagar a la demandante las diferencias laborales que resulten en razón a las aludidas reliquidaciones por el periodo comprendido entre el **1 de enero de 1993 al 3 de abril de 1994**, inclusive, por concepto de remuneración mensual, prima especial mensual, cesantías y sus intereses acumuladas a 31 de diciembre de 1992 al año 1994, inclusive, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de nivelación, prima de servicios, bonificación por descongestión, bonificación por servicios y demás prestaciones sociales, incluyéndose, los demás conceptos laborales que le fueron cancelados en los meses de junio de 1994 y septiembre de 1995.
- **Ordenar** a la demandada que las sumas reconocidas en las anteriores liquidaciones sean indexadas de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del CPACA.
- **Ordenar** a la demandada reconocer y realizar el pago de los intereses a la demandante en caso de no hacer el pago oportuno, como lo ordena el artículo 192 del CPACA.
- **Condenar** a la demandada a pagar las costas y agencias en derecho que se llegasen a causar a la luz del artículo 188 del CPACA.

***En consecuencia, el litigio en conjunto se circunscribe a determinar;***

- a) ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y equivalente al 30% de su sueldo básico?*
- b) ¿Tiene la prima especial de servicios, carácter de factor salarial?*
- c) ¿Opera el fenómeno de la prescripción trienal laboral, sobre el periodo reclamado?*

En los anteriores términos se entiende ***fijado el litigio*** y contra esta decisión procede el recurso de reposición conforme se dispone en el artículo 242 del CPACA en concordancia con el artículo 243 ibídem.

### **III.III. Recurso de reposición.**

La parte demandante interpuso recurso de reposición en contra del numeral 3° del auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021, que a la postre dice;

**“TERCERO: FIJAR fecha para la realización de la AUDIENCIA DE PRUEBAS contemplada en el artículo 181 del CPACA a fin de escuchar los ALEGATOS conforme lo ordenó el inciso 2 del artículo 182A ibídem, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, la cual se realizará el VEINTISEIS (26) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021) a las NUEVE DE LA MAÑANA (9:00 AM), de manera virtual, por la plataforma TEAMS.”**

Aseguró la demandante que el fin último del legislador cuando da la oportunidad de acudir a sentencia de anticipada a través del artículo 182A del CPACA y prescindir de la realización de la audiencia inicial, es la de acortar el tiempo de espera de las partes para obtener justicia, por lo que, a su juicio con la decisión de fijar fecha de audiencia de alegaciones y juzgamiento, el Despacho trasgrede las disposiciones normativas contenidas en los artículos 181 y 182A del CPACA, vulnerando su derecho al debido proceso y la obligación contenida en el artículo 13 del CGP “observancia de las normas”, cita las sentencias T-213/08, M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado la sentencia de 24 de mayo de 2012, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; donde desarrollan ampliamente este tema.

El Despacho tomó la decisión de citar a la audiencia contemplada por el artículo 181 del CPACA, por conducto del inciso 2° del artículo 182 del CPACA;

*“Art. 182A.-Adicionado Ley 2080 de 2021, art. 42. Se podrá dictar sentencia anticipada:*

*a), b), c), d),*

*(...).*

*Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. (...).” (subrayas propias del Despacho).*

De igual manera, el inciso final del artículo 181, reza:

*“Art. 181. (...).*

*En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a 20 días, sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días, siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. En las mismas oportunidades señaladas para alegar, podrá el Ministerio Público presentar concepto si a bien lo tiene.” (subrayas propias).*



Se equivoca la demandante, al decir que el Despacho trasgrede las normas contenidas en los artículos 181 y 182A, del CPACA, pues ordena el inciso 2° del mencionado artículo 182A, que, si se cumple lo anterior, se deberá correr traslado para alegar conforme lo dispone el inciso final del artículo 181, el cual precisa que al final de la audiencia de pruebas (que evidentemente aquí no se realizó, por obvias razones), se señalará fecha y hora para la realización de la audiencia de alegatos y juzgamiento, dejando al arbitrio del Magistrado, el traslado de alegaciones por escrito “*sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos..*”; la expresión “sin perjuicio de que por considerarla innecesaria”, no trae la obligación de hacer, como lo asegura la parte demandante, sino una decisión libre y sin condiciones del Magistrado. Por otro lado, el citado artículo 182A, remite al inciso final del artículo 181, también citado y no a la última frase como lo pretende asegurar la demandante, cuando solo cita esta parte de dicho inciso.

Conforme lo anterior, **NO SE REPONE** el numeral 3° del auto interlocutorio 023 de 18 de noviembre de 2021.

#### **III.IV. Solicitud de nulidad.**

El demandante invoca la nulidad contemplada en el numeral 6° del artículo 133 del CGP;

*“...Artículo. 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: (...) 6. Cuando se omite la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer un traslado...”  
(Subrayas del demandante).*

Agrega que el desconocimiento de la interpretación, correcta a los ojos de la demandante, conlleva a la vulneración del derecho al debido proceso (artículo 29 de la C.N) y al desconocimiento del principio contemplado en el artículo 103 del CPACA;

*“Art. 103- Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico. En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal...”*

Agregó que, la oportunidad de alegar en desarrollo de la diligencia de alegaciones y juzgamiento, reduce el termino de diez (10) días, máximo a un término de 20 minutos.

Invoca la demandante la causal de nulidad, contenida en el numeral 6° del artículo 133 del C.G.P., arriba citada, sin embargo, esta causal no encaja en la situación que plantea, en gracia de discusión, si el auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021, no hubiera sido atacado por la demandante, interrumpiendo su ejecutoria, las partes, incluyendo el Ministerio Publico, contarían con un término de veintidós (22) días, hábiles para preparar sus alegatos, los cuales serían escuchados en diligencia programada para el 26 de marzo de 2021, por lo que aquí no se está omitiendo la oportunidad para alegar de conclusión, por el

contrario se le está avisando con mucho tiempo, para que los prepare y se le está informando la fecha, la hora y la manera, en que debe presentarlos. Ahora bien, podría también cualquiera de las partes, presentar los alegatos por escrito, enviándolos al correo institucional, y por garantía procesal, el Despacho igual darle la oportunidad en audiencia para que se reafirme en lo dicho o los amplíe, pues gracias a este principio, no podría desconocer el Magistrado la existencia de un escrito, enviado en los días anteriores a la audiencia de alegaciones y juzgamiento, solo porque no cumplió al pie de la letra, con lo dicho en el auto.

Finalmente, el Despacho no se ha inventado la oportunidad de escuchar los alegatos en audiencia, esta oportunidad está plasmada en el CPACA, se usó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en desarrollo precisamente del artículo 182 ibídem, que precisaba la presentación de los alegatos en el marco de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y la emisión del fallo o del sentido de este y la sentencia, respectando este sentido, en no menos de 30 días, en esa oportunidad también daba a las partes un tiempo máximo de 20 minutos, para pronunciar los alegatos; por lo que no se comprende, lo que era legal en la norma anterior, ahora a los ojos de la demandante, vulnera sus derechos constitucionales y legales.

En tal sentido, no son argumentos válidos los entregados por la demandante, por lo que no se acogerá la causal de nulidad invocada, sin embargo, el Despacho acoge la preocupación de esta parte, en la manera de presentación de los alegatos, pues siente protegidos sus derechos, si el traslado de alegatos se corre por escrito y no en audiencia como se fijó en la decisión del 18 de febrero pasada. Así las cosas, se cancela la audiencia de alegaciones y juzgamiento prevista para el próximo viernes veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021), y en consecuencia;

#### ***Traslado de alegatos.***

A la luz del inciso 2° del artículo 182A del CPACA en concordancia con el inciso final del artículo 181 Ibídem, se corre traslado común de diez (10) días, a las partes y al Ministerio Público, para que presenten sus alegatos de conclusión, término que empezará a correr al día siguiente hábil, a la ejecutoria de esta providencia. Los alegatos deben ser enviados al correo institucional de Conjuces [dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:dtibaqua@cendoj.ramajudicial.gov.co).

De acuerdo con lo discurrido, la Sala Unitaria de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas;

#### **IV. RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de adición del numeral 1° de la parte resolutive del auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021.

**SEGUNDO: ADICIONAR** el auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021 y en consecuencia, acoger la fijación del litigio, realizada en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: NO REPONER** el numeral 3° del auto interlocutorio 023 de 18 de febrero de 2021.

**CUARTO: NEGAR** la nulidad invocada por la demandante, conforme se indicó en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: CANCELAR** la audiencia de Alegaciones y Juzgamiento prevista para el 26 de marzo de 2021 a las 9:00 a.m.

**SEXTO: CORRER** traslado para alegar de conclusión por escrito, y en consecuencia, acoger lo dicho frente a este tópico, en la parte considerativa de esta providencia.

**SEPTIMO:** Contra las decisiones emitidas en esta providencia, proceden los recursos de ley.

**Notifíquese y Cúmplase.**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Conjuez.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
Tomás Felipe Mora Gómez  
Conjuez Ponente**

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a emitir la sentencia de primera instancia, después de haber superado con éxito todas las etapas hasta llegar a esta, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en el que es demandante el señor **NELSON DUQUE REINOSA** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR**, en ponencia del **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. RODRIGO GIRALDO QUINTERO** y **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES**

Se tiene que en el presente proceso se surtieron con éxito las siguientes etapas procesales:

Presentación de la demanda el 6 de abril de 2015, ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Manizales con la asignación del radicado 17001-3333-002-2015-00900-00, declaración de impedimento extensiva a todos los Juzgados Administrativos del Circuito de esta ciudad, el 18 de junio de 2015, aceptación del impedimento y sorteo de conjueces el 14 de diciembre de 2015, declaración de falta de competencia por el factor de la cuantía de 29 de junio de 2016, declaración de impedimento de la Sala Plena de este Tribunal el 12 de diciembre de 2016, auto acepta impedimento del Consejo de Estado el 9 de marzo de 2017 y sorteo de Conjueces el 28 de junio de 2017 (fls. 1-124), inadmisión de la demanda, para corregir su monto, por existir duplicidad en la fijación de la cuantía el 14 de septiembre de 2017, admisión de la demanda el 14 de febrero de 2018 y notificación electrónica de la demanda el 24 de mayo de 2018 (fl. 125-144), impedimento del Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales y su aceptación de 2 de noviembre de 2018 (fl. 164-169), traslado de excepciones n° 012 de 13 febrero de 2019 (fl. 170-171), acta de audiencia inicial de 11 de julio de 2019-aplazada (fl. 195-197), acta de audiencia inicial-continuación de 15 de noviembre de 2019 con decreto de pruebas (fl. 223-234), constancia de suspensión de los términos por cuenta de

la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del *decreto 417 de 17 de marzo de 2020* declarada por el Gobierno Nacional, por la amenaza del COVID-19 en concordancia con los *Acuerdos PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020, PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020 y PCSJA2011532 de 11 de abril de 2020*, acta de audiencia de pruebas y alegaciones de 27 de noviembre de 2020-virtual, constancia a despacho para emitir sentencia de 2 de febrero de 2021.

### **3. PIEZAS PROCESALES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE**

Poder especial del demandante Nelson Duque Reinoso para el abogado principal Diego Alexander Marín Bedoya y el abogado suplente Javier Andrés Marín Villegas (fl. 2E), escrito de la demanda (fl. 3-24), pruebas allegadas con la demanda (fl. 25-91), escrito de subsanación de la demanda (fl. 128-129), respuesta de la demanda (fl. 145-150), poder por el Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional a la abogada Isabel Cristina Lezama Velásquez (fl. 152-161), poder del demandante al abogado Cesar Felipe Gómez Villabon (fl. 162-163), pronunciamiento frente a las excepciones (fl. 172-182), renuncia de poder por la abogada de la parte demandada (fl. 183), poder por el Director de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional al abogado Julián Ortega Sánchez (fl. 188-194), documentos que subsanan la posible nulidad (fl. 198-218).

### **4. PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES**

#### **4.1. Demandante.**

##### **4.1.1. En la demanda:**

Resolución n° 2625 de 19 de diciembre de 2014 “por medio de la cual se admite y declara fallida una conciliación ante la Procuraduría General de la Nación”, derecho de petición de 2 de septiembre de 2014 (fl. 25-33), oficio n° 2014-5351-0984-01 MDN-CGFM-CE-DIPSO-CES-22.1 de 10 de octubre de 2014, oficio n° 2014-5350-7741-51 MDN-CGFM-CE-DIPSO-CI-177 A de 23 de julio de 2014, desprendibles de nómina, resoluciones que reconocen prestaciones sociales, desprendible de nómina (fl. 34-73)

#### **4.2. Pruebas decretadas.**

En audiencia inicial celebrada continuada el 15 de noviembre de 2019, fue decretada la prueba de la parte demandante, tendiente a obtener la hoja de vida del demandante en el que consten los salarios percibidos mientras ocupó el cargo de Juez Penal en la Justicia Penal Militar.

## 5. ASUNTO

Actuando a través de apoderado judicial, el demandante **NELSON DUQUE REINOSA** instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR**, con miras a obtener el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y que sea reconocida como factor salarial.

## 6. DECLARACIONES Y CONDENAS

Fueron definidas en la fijación del litigio, realizado en la pasada diligencia inicial, celebrada el 15 de noviembre de 2019, así;

### 6.1 Declaraciones.

- **Declarar** la nulidad del *acto ficto presunto negativo*.
- **Declarar** la nulidad de las resoluciones n° 13411 de 1993, 733 y 13807 de 1994, 11585 de 1995, 20447 de 1996, 16670 de 1997, 12492 de 1998, 13810 y 15492 de 1999, 7246 de 2000, 16058 de 2001, 19956 y 24787 de 2002, 32322 de 2003 y 32212 de 2004.
- **Innaplicar parcialmente** la expresión “sin carácter salarial”, contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.
- **Innaplicar parcialmente** la expresión “sin carácter salarial” contenida en los artículos 6 del decreto 57 de 1993, 6° del decreto 106 de 1994, 7 del decreto 43 de 1995, 6 del decreto 36 de 1996, 6° del decreto 36 de 1997, 6 del decreto 64 de 1998, 6 del decreto 44 de 1999, 7 del decreto 673 de 2002, 6 del decreto 3569 de 2003 y 6° del decreto 4172 de 2004.
- **Condenar** a la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR** a reintegrar y pagar al **Dr. NELSON DUQUE REINOSA** las sumas dejadas de pagar por concepto de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que fue mal liquidada en su detrimento salarial, al respecto de la bonificación por servicios, la prima de vacaciones, la prima de servicios, la prima de navidad, el auxilio de cesantías, los intereses de las cesantías y en general, todo emolumento salarial que no fue mencionado y al cual tenga derecho mientras ocupó el cargo de Juez de la Republica por el periodo comprendido entre *el 21 de mayo de 1984 y el 25 de octubre de 2004*.
- **Ordenar** a la demandada que los pagos que haga, al demandante, sean debidamente indexados.

- **Ordenar** a la demandada en costas y agencias en derecho de conformidad con el artículo 188 del CPACA.
- **Ordenar** a la demandada realizar el pago de la condena conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011.

## **6. HECHOS**

El doctor **NELSON DUQUE REINOSA** laboró al servicio de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR** en el cargo de Juez Penal Militar por el periodo comprendido entre el 21 de mayo de 1984 y el 25 de octubre de 2004, fecha de su retiro definitivo.

## **7. RECLAMACION ADMINISTRATIVA**

El demandante solicitó ante la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR** el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y además la reliquidación de sus prestaciones sociales, tomando como base la prima especial de servicios reclamada como factor salarial. La demandada a pesar de que emitió dos oficios el primero identificado con el número **2014-5351-0984-01 MDN-CGFM-CE-DIPSO-CES-22.1 de 10 de octubre de 2014**, no respondió de fondo, pues alego que necesitaba los conceptos de otras dependencias para hacerlo, pero nunca llego la respuesta y el segundo identificado con el radicado **2014-5350-7741-51 MDN-CGFM-CE-DIPSO-CI-177 A de 23 de julio de 2014**, se refirió al cumplimiento de una orden emitida por un Juez de la Republica en el marco de una acción de tutela en que salió vencedor el demandante, por lo que se configuró el acto ficto presunto negativo o el silencio administrativo negativo, con lo que se dio por terminada la reclamación administrativa, como requisito de procedibilidad.

## **8. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Mencionó el demandante en este acápite del escrito de la demanda, lo siguiente;

**8.2. Normas Constitucionales vulneradas:** preámbulo y artículos 1, 2, 4, 25, 53 y 121.

**8.3. Normas internacionales:** convenio de la OIT n° 95 de 1949, ratificado mediante la Ley 54 de 1962.

**8.4. Normas de carácter nacional vulneradas:** artículos 2° literal a de la Ley 4 de 1992, 14 del decreto 717 de 1978, 42 del decreto 1042 de 1978, 127 del C.S.T y de la S.S en aplicación por analogía y 152 n° 7 de la Ley 270 de 1996.

El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 creó lo que se conoce como “*prima especial de servicios*” equivalente al 30% de los ingresos laborales, para Jueces, Magistrados y afines, lo que constituye un derecho cierto, real y efectivo, sin embargo el Gobierno dio una interpretación errada a la norma, pues en vez de pagar una prima equivalente al 30% del salario básico mensual, extrajo del salario el 30% y lo denominó prima especial de servicios y el restante 70% lo entregó a título de salario básico mensual, es decir, pago un 100% como salario y lo que debía hacer, era pagar el 130%, aunado a eso, al realizar el cálculo de las prestaciones sociales, desconoció el carácter de factor salarial de esta prima, por lo que desmejoró ostensiblemente la remuneración básica mensual a que tiene derecho la demandante.

Desconoce entonces la demandada estos postulados, al venir liquidando las prestaciones sociales de la demandante, sin realizar correctamente el cálculo que le corresponde a la prima especial de servicios, equivalente al 30% de todos los ingresos devengados por este.

## **9. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y DE SU REFORMA.**

La **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR:** se opuso a todas las pretensiones de la demanda, propuso como excepciones; *(i). Caducidad, (ii). Pago de la obligación, (iii). Prescripción trienal, (iv). Inexistencia del derecho y, (v). Falta de fundamento de la demanda,* manifestó que el Consejo de Estado mediante sentencia del 29 de abril de 2014 emitida por la Sala de Conjuces, Sección Segunda<sup>1</sup>, se declaró la nulidad de los artículos en los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial comprendidos entre los años 1996 a 2007, los cuales ordenaron que el 30% de la asignación básica para el cargo de Magistrado de Tribunal, entre otros servidores públicos, se consideraba como prima sin carácter salarial, lo que indica que los decretos emitidos por el Gobierno Nacional a partir del año 2008, aún gozan de presunción de legalidad, motivo que da lugar a la negación de las pretensiones de la demanda.

Aunado a lo anterior, ante los efectos vinculantes que genera el citado fallo judicial, en la que sus efectos vinculantes, son susceptibles de reconocimiento y pago, los cuales deben ser cancelados previa asignación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Situación que se agrava, si se tiene en cuenta las experiencias pasadas, en las que la Rama Judicial a través del Director Ejecutivo de Administración Judicial-Nivel Central en asocio con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, calculó el presupuesto de la Rama Judicial para la vigencia siguiente, sin que el Ministerio de Hacienda y Crédito

<sup>1</sup> Radicado n° 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07). C.P. María Carolina Rodríguez Ruiz.



Público, emita respuesta favorable a los intereses de la demandada, conforme la respuesta emitida en el oficio de 30 de diciembre de 2014, suscrito por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional; en el cual, palabras más, palabras menos, exige la constitución de un título legítimo de gasto, por no ser un crédito judicialmente reconocido, sino que la situación judicial que sea analiza trata de una sentencia de simple nulidad, las cuales no son títulos constitutivos de gasto, en razón a que en nuestro ordenamiento jurídico no existe la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos particulares que nazca en uno general anulado.

Así las cosas, el reconocimiento y pago que predica el demandante solo es posible en virtud de un fallo judicial, pues como ya se dijo es la única manera de constituir un título constitutivo de gasto y no la sentencia de simple nulidad, que no genera efectos a nivel personal, por lo que su aplicación a las pretensiones de la demandante, se hace imposible. Ahora bien, la aplicación retroactiva de los intereses de la demandante, sin contar con una sentencia judicial ejecutoriada que lo ordene, acaecería en sanciones del orden disciplinario y penal para la entidad que representa, conforme lo dispone el artículo 112 del Decreto 111 de 1996.

En conclusión a pesar de la existencia de una sentencia emitida por el Consejo de Estado desde el año 2014, que anuló los decretos salariales comprendidos entre los años 1997 a 2007, dejo por fuera lo decretos salariales emitidos por el Gobierno Nacional en los años posteriores al 2008 y dado que se trata de un medio de control de simple nulidad, sus efectos vinculantes son del orden general, por lo que es imposible aplicarlos al caso particular, en consecuencia; las decisiones tomadas por la demandada frente a la demandante, se han ajustado a derecho y por ende, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

#### **10. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES.**

El día 13 de febrero de 2017, se surtió traslado a las excepciones *(i). Caducidad, (ii). Pago de la obligación, (iii). Prescripción trienal, (iv). Inexistencia del derecho y, (v). Falta de fundamento de la demanda,* formuladas propuestas por la demandada; en desarrollo de la diligencia contemplada en el artículo 180 del CPACA, se resolvió la excepción de caducidad, la cual se negó, toda vez que la reclamación administrativa terminó en la configuración del *silencio administrativo negativo*, porque la entidad demandada nunca contestó de fondo lo solicitado por tanto, el termino de presentación de la demanda se regulaba por el literal d) numeral 1 del artículo 164 del CPACA, es decir, la demanda se puede interponer en cualquier tiempo.

#### **11. AUDIENCIA INICIAL CON DECRETO DE PRUEBAS Y AUDIENCIA DE PRACTICA DE PRUEBAS Y ALEGACIONES.**

Celebrada el 15 de noviembre de 2019 se saneo el procedimiento, se fijó el litigio y se decretó la prueba solicitada por la parte demandante, la cual fue allegada por la contraparte en el marco de la suspensión de los términos. La audiencia de practica de pruebas y alegaciones se celebró virtualmente el 27 de noviembre de

2020, se corrió traslado a la prueba allegada por la parte demanda, no hubo oposición y se corrió traslado para alegar de conclusión por escrito.

## **12. ALEGACIONES FINALES**

Solo el demandante acato el llamado realizado por el Despacho;

Ratificó lo dicho en la demanda frente a la Ley 4 de 1992 y la incidencia del artículo 150 de la Constitución Nacional y agregó que el Consejo de Estado a través de las Sentencias; *2 de septiembre del 2015, Conjuez ponente Carmen Anaya de Castellanos, radicado 73001233100020110010202*; *2 de septiembre del 2015, conjuez ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, radicado 41001233100020030107501* y *del 22 de febrero del 2016, Conjuez ponente Carmen Anaya de Castellanos, radicado 73001233100020110062202*, reitero el error cometido por la demandada en tanto reconoció el derecho de los demandantes frente a la prima especial de servicios, pero al proceder al pago, disminuyó la asignación salarial de estos, pues del 100% de su salario, en vez de sumarle el 30% ordenado por la Ley, lo que hizo fue restárselos y pretendió pagarla esta prestación social con el mismo salario de los demandantes, y el restante 70% lo siguió pagando como sueldo básico, además de hacer la liquidación de las prestaciones sociales solo con el 70% del sueldo y sin tener en cuenta el carácter de factor salarial que reviste a la prima reclamada.

## **13. CONSIDERACIONES**

### **a. COMPETENCIA.**

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a la cuantía de la demanda y al factor territorial y a esta Sala de Conjueces, atendiendo 1). La orden emitida por el Consejo de Estado en auto de 9 de marzo de 2017, que aceptará el impedimento presentado por la totalidad de los Magistrados que integran esta Corporación y a este Conjuez por sorteo de conjueces realizado el pasado y sorteo de Conjueces el 28 de junio de 2017.

### **b. CONTROL DE LEGALIDAD.**

Hecho un estudio de las actuaciones surtidas hasta el momento, la Sala advierte que este proceso llego a esta instancia por declaración de la falta de competencia por el factor de la cuantía que presentó el Juez 3° administrativo de Manizales, a través de Conjuez debidamente seleccionado y sobre esta decisión, el Despacho no hizo ninguna manifestación, sin embargo, el motivo por el cual se ordenó a la parte demandante subsanar la demanda, fue precisamente, la confusión existente entre una dualidad en la cuantía, por dos manifestaciones del demandante, la primera que ubicaba esta demanda en la competencia del Juez, al decir que la cuantía ascendía a la suma de \$16.407.050.00 y la segunda que trasladaba la competencia a esta Corporación, al decir que era de \$64.752.451.00, tras su corrección, informó que la cuantía era del valor más alto, así la razonó estimada mente, a lo que es Despacho,

tomó la decisión de asumir la competencia, olvidando la formalidad de emitir una providencia donde estudiara la posición del Juez, sin embargo, las consecuencias jurídicas serían las mismas, es decir, a este Conjuez, le hubiera tocado asumir el conocimiento de este proceso, como efectivamente se hizo, con un camino más corto, por lo que considera la Sala que este vacío, no solo se superó con la orden de corrección y la admisión, sino además con el silencio de las partes, que tuvieron varias oportunidades de manifestarlo, pero guardaron silencio.

**c. PROBLEMA JURÍDICO:**

*1). ¿Si corresponde declarar la nulidad de los actos administrativos demandados?*

*2). ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, por los periodos que reclama?*

*Y en consecuencia;*

*3).¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial y por ende ordenar la reliquidación y pago de las diferencias dinerarias, que por concepto de una indebida liquidación de sus prestaciones sociales, fueron causadas durante los periodos en que ocupó los cargos de Juez de la Republica y de Magistrado de Tribunal?*

**d. ANALISIS**

Antes de iniciar con el estudio del presente caso, fuerza decir que la Sala acoge en su integridad lo dispuesto en la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado, en cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 102, 269, 271 del CPACA, los cuales infieren el efecto de obligatorio cumplimiento que tienen las sentencias de unificación.

**Periodo reclamado.**

El Despacho debe aclarar que, aunque el periodo reclamado es desde el 21 de mayo de 1984 y hasta el 25 de octubre de 2004, solo puede tenerse en cuenta, a partir de la vigencia de la Ley 4 de 1992, es decir, a partir del 1 de enero de 1993, lo que significa que, para esta decisión, cuando se hable de periodo reclamado, hará referencia al tiempo transcurrido desde el 1 de enero de 1993 y el 25 de octubre de 2004, fecha en que el demandante realizó su retiro definitivo. Aclarado este punto, ahora sí, iniciemos el análisis de fondo.

**PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4 DE 1992 EN APLICACIÓN AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD –**

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

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

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

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*
- b) (...)”.*

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*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. (...)*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional en su artículo 14, creó la prima de servicios, así:

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

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

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

A su vez, el Gobierno año tras año, en virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, expidió los decretos mediante los cuales dictó disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima.

Ahora bien, dichos decretos salariales desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia suscrita el día 29 de abril de 2014, en la que se señaló que el Gobierno Nacional interpretó las normas de forma errónea, en tanto desmejoró el salario de los funcionarios de la Rama Judicial, razón por la cual declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones para los servidores públicos de la Rama Judicial desde el año 1993 al año 2007, ***quedando en vigencia el salario en un cien por ciento (100%) para que sea tenido al momento de efectuar cálculos para pagar prestaciones sociales, cesantías, indemnizaciones, intereses, bonificaciones, prima de navidad, vacaciones, de servicio y demás rubros que se reconocen y pagan a los funcionarios públicos.*** Se expuso en dicha sentencia lo siguiente<sup>2</sup>:

*“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:*

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</i>
<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Salario sin prima: \$7.000.000</i>	<i>Salario más prima: \$13.000.000</i>
<i>Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Total a pagar al servidor: \$13.000.000</i>

2 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. CONJUEZ PONENTE: MARÍA CAROLINA RODRÍGUEZ RUIZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014). EXPEDIENTE No. 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. INTERNO: 1686-07.

A su vez en reciente sentencia del Consejo de Estado del dos (2) de septiembre el 2015, Conjuez Ponente: Carmen Anaya de Castellanos<sup>3</sup>, se señaló al respecto:

*“... para esta Sala de Conjueces es claro que tales normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció, tanto en el procedimiento administrativo como en la sentencia recurrida, el que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por el señor JOSÉ FERNANDO OSORIO CIFUENTES, durante el período demandado”.*

De acuerdo a lo anterior, con los criterios normativos establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados anualmente, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, se dio una incorrecta interpretación, aplicando indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que los actos administrativos demandados son contrarios a la Constitución y la Ley, pues desconocen los derechos laborales prestacionales del actor y vulneran principios constitucionales, por lo que es mandatario ordenar el pago íntegro del salario, y la reliquidación de sus derechos laborales y prestacionales, en atención al desarrollo y evolución jurisprudencial que procura la protección de los derechos laborales económicos y constitucionales reclamados.

Providencia que fue confirmada por la reciente sentencia unificación –SUJ-016-CE-S2-2019-<sup>4</sup>, la cual concluyó que la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es una prestación social equivalente al 30% del sueldo básico de estos funcionarios y es adicional a este y no, como lo pretendieron el Gobierno y la demandada, incluido en el sueldo básico, así las cosas, el sueldo real que debió recibir el demandante por este concepto, era la prima especial de servicios equivalente más el sueldo básico y esto constituye el 100% real de este.

*“...Para la sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta(sic) para la reliquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho...”*

<sup>3</sup> Actor: José Fernando Osorio Cifuentes. No radicación 73001233100020110010202

<sup>4</sup> Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

## **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS FRENTE A JUECES DE LA REPUBLICA.**

Consecuente con la Sentencia de Unificación mencionada, la prima especial de servicios fue creada por el legislador como una contraprestación que debería ser sumada al sueldo de los funcionarios beneficiados con esta y no, como lo viene aplicando la parte demandada, extrayendo el equivalente a la prima especial de servicios de 30%, del mismo sueldo de estos funcionarios;

*“...Para la Sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional, año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho.”*

De las pruebas arrojadas al proceso, no quedan dudas que el demandante inició su vinculación ante la Justicia Militar en el cargo de Juez Penal Militar en el año de 1984 y a la entrada en vigencia la Ley 4ª de 1992, todavía ocupaba dicho cargo, ahora bien, del análisis es claro que, de su propio salario, fue extractado el valor de esta prestación social, por tanto, tendrá derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

### ***Disminución En La Asignación Básica Salarial Asignada.***

Como subtema la Sala de Conjuces, considera necesario estudiar a fondo, si es posible que la demandada cuando liquido mal la prima especial de servicios reclamada y mermo el salario básico del demandante, tanto en el periodo en que desempeñó el cargo de Juez de la Republica, como al final de su vida laboral, cundo ocupo el cargo de Magistrado de Tribunal, liquido sus prestaciones sociales con el sueldo básico real es decir del 100% sin descontarle el 30% que lo consideró como la prima especial de servicios o, por el contrario y como lo sospecha la Sala, liquido las prestaciones sociales, solo con el 70% que consideraba era el sueldo básico del demandante, sin tener en cuenta el 30% que hacia parte de su sueldo, y como quedo establecido, incluso por la misma respuesta de la demandada, fue presentada como la prima especial de servicios.

Así las cosas, con la respuesta de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, EJERCITO NACIONAL DE COLOMBIA Y LA DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA JUSTICIA PENAL MILITAR** y con el apoyo de los desprendibles de nómina que acompañaron la demanda<sup>5</sup>, en los años en que se desempeñó como Juez Penal Militar<sup>6</sup>, que en efecto, sus prestaciones sociales fueron liquidadas respecto de un sueldo básico que solo ascendía al 70% del valor del sueldo básico real, por lo que es claro que, también se vieron disminuidos sus ingresos en este sentido, por tal motivo, se hace necesario ordenar la reliquidación de sus prestaciones con el 100% de su

---

<sup>5</sup> Folios 42-73 C.1.

<sup>6</sup> Para esta demanda 1 de enero de 1993 a 25 de octubre de 2004.

salario básico real y pagar la diferencia. De igual manera, y dado que esta prima es para beneficio de los Jueces de la Republica, deberá demandada pagar la prima en cuantía del 30% del sueldo básico del demandante, mes a mes y año por año.

### **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL**

De igual manera, hace parte de la discusión la condición o no de factor salarial que posiblemente reviste a esta prima, razón por la cual, se estudiará este tema a fondo.

El artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que señaló expresamente su carácter de **no salarial**, fue modificado por la Ley 332 de 1994 “*Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, señalando que la prima **constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación**. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1°.- Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998<sup>7</sup> La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.*

*La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.<sup>8</sup>*

Tal como lo adujo la parte demandada, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 al realizar análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la EXEQUIBILIDAD de la frase “*sin carácter salarial*”.

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>9</sup>, en reciente sentencia adujo que la prima especial de servicios **NO tiene carácter salarial**:

*“Dicha ley marco es la Ley 4ª de 1992, que en el artículo 14 establece una prima especial de servicios sin carácter salarial para diversos servidores*

---

<sup>7</sup> **Artículo 1°.** *Aclárese el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4ª de 1992, no se refiere a los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 6° del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.*

<sup>8</sup> Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998

<sup>9</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.



públicos, que oscila entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual<sup>10</sup>.

(...) En esta sentencia, que es del año 2014, se anularon todos los decretos expedidos sobre la materia por parte del Gobierno Nacional entre 1993 y el 2007.

Aquí en el caso que nos ocupa se acoge y ratifica esta línea jurisprudencial, con la siguiente precisión: es necesario distinguir la liquidación del ingreso mensual de la liquidación de las prestaciones sociales, así:

*En cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar como se indicó en el cuadro transcrito de la sentencia del 29 de abril de 2014, o sea que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.*

*Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios, que para estos efectos no tiene incidencia alguna, ya que no tiene carácter salarial, como lo indica la Ley 4ª de 1992. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.”* (Negrillas fuera de texto)

Conforme a la sentencia anterior, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial, sin embargo, es menester aclarar que en dicha decisión no se explican las razones de derecho por las cuales se arriba a dicha conclusión, de igual manera en la reciente Sentencia de Unificación de 2 de septiembre de 2019, que venimos mencionando, también existe un vacío al respecto, por tanto, entraremos a estudiar la línea jurisprudencial que sobre este tema, viene defendiendo el Consejo de Estado y que se pasa a explicar:

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>11</sup>, en sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, inaplicó las expresiones “sin carácter salarial” de los Decretos reglamentarios de la Ley 4 de 1992. En dicha sentencia se dispuso:

*INAPLÍCASEN por Inconstitucionales los artículos 7 de los Decretos Nos. 2740 de 2000 y 2720 de 2001 y 6 de los Decretos Nos. 673 de 2002 y 3569 de 2003, en cuanto previeron como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual devengado por Leonor Chacón Antía en su calidad de Juez Catorce de Familia de Bogotá, D.C.*

*DECLÁRASE la nulidad parcial del Oficio DRH-1627 de 3 de octubre de 2003, que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, liquidadas con base en el 30% de la prima especial devengada a partir del año 1993; de la*

10 Ley 4 de 1992. Artículo 14: “El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores del distrito capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

<sup>11</sup> Radicación 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07) Actor: LEONOR CHACÓN ANTIA Demandado: RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

*Resolución No. 1939 de 3 de agosto de 2004, que resolvió el recurso de reposición interpuesto, ambos proferidos por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca; y del Acto ficto negativo, previa declaratoria de su existencia, surgido del silencio administrativo respecto del recurso de apelación contra la anterior decisión.*

*CONDÉNASE a la Nación- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- a reconocer y pagar a la actora a título de restablecimiento del derecho, la suma que resulte como diferencia de la reliquidación de las prestaciones legales desde el 17 de septiembre de 2000 hasta el 16 de septiembre de 2003 con base en la asignación básica mensual más la prima especial mensual, dichas sumas serán ajustadas conforme quedó expuesto.”*

A su vez, mediante sentencia del 4 de agosto 2010 la Sección Segunda<sup>12</sup> del Consejo de Estado unificó la posición del máximo tribunal y señaló que la prima especial de servicios constituye factor salarial.

*“(…) La inclusión de este porcentaje en la base liquidatoria de las prestaciones sociales de la actora para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, encuentra sustento no sólo en las sentencias anulatorias proferidas por el Consejo de Estado, como ya se dijo, sino en la decisión reciente de la Sala Plena que decidió anular el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2 de marzo de 2007 “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones*

*[...]*

*Aunque [dicho precedente] analiza la legalidad de un Decreto que regula el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, resulta aplicable en este evento, porque, el tema central no es otro que el que aquí se reclama, esto es, el carácter salarial del porcentaje del 30% que a título de prima especial han venido percibiendo los empleados de la Fiscalía General de la Nación y que no ha sido incluido en la liquidación de sus prestaciones sociales.*

*Así las cosas, para la Sala la no inclusión de este porcentaje del 30% para los años en los que la nulidad de las normas que lo consagraban no le otorgaron el carácter de factor salarial, desconoce los derechos laborales prestacionales de la actora y además vulnera principios constitucionales, por lo que habrá de ordenarse también para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, la reliquidación de los derechos prestacionales de los servidores de la Fiscalía a quienes estaban dirigidas las normas que fueron anuladas por el Consejo de Estado, sin perjuicio del análisis que de la prescripción deberá abordarse en forma obligatoria una vez se tenga certeza del derecho que le asiste a cada uno de los reclamantes en cada caso en particular.*

*El anterior argumento no desconoce el contenido de las sentencias de anulación, sino que muestra en forma fehaciente que la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos, máxime cuando el contenido de cada una de las normas era el mismo, es decir era una reproducción en la que solamente variaba el porcentaje en que se incrementaba el salario en cada una de las anualidades, pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial [...].”*

---

12 Expediente 230-2008. Actor: Rosmira Villescas Sánchez. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve

En el año 2016, nuevamente el Consejo de Estado<sup>13</sup> reconoció la prima especial de servicios como factor salarial. Si bien en dicha sentencia, el caso específico trataba de un empleado de la Fiscalía General de la Nación, el análisis en cuestión obedeció a la prima consagrada en la Ley 4 de 1992, la misma que vienen percibiendo los Jueces y Magistrados de la Rama Judicial y que no ha sido incluida en la liquidación de sus prestaciones sociales.

*En conclusión: El porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene un carácter salarial y en esa medida a los servidores de la Fiscalía General de la Nación que no les fue tomada en cuenta a efectos de liquidar sus prestaciones sociales les asiste el derecho a que se les reliquide con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

De acuerdo a lo anterior y atendiendo a que la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de Conjuces, del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) no esboza las razones por las cuales la prima no es factor salarial y que existe una línea de jurisprudencia que aduce que la mencionada prima si es factor salarial, esta Sala de Decisión seguirá la línea jurisprudencial que venía desarrollándose por parte del Consejo de Estado y se apartará de la decisión tomada por la Sala de Conjuces del doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) en tanto:

1. *Es claro que el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene carácter salarial, pues remunera su trabajo o labor de manera permanente, y en esa medida los servidores que la perciben<sup>14</sup>, tienen derecho a que se les reliquiden sus prestaciones sociales con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

2. *De conformidad con el artículo 127 del CST constituyen 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.”.*

3. *Por su parte, la misma compilación expresa qué emolumentos no constituyen salario, así:*

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS.** <Artículo modificado por el artículo 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 contractualmente u otorgados en forma

<sup>13</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez sentencia del abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>14</sup> Los servidores públicos contenidos en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

*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. (Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

4. Como se observa, la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, lleva aparejada la vulneración a la Constitución y así mismo a la Ley Ordinaria contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, pues pretende retirarle su carácter salarial a una prestación que por su esencia lleva inherente la naturaleza salarial ya que se recibe de forma permanente y remunera la labor.

Conforme lo anterior, al carecer de carácter de factor salarial esta prima, no puede ordenarse la reliquidación de las prestaciones sociales del demandante, en este sentido.

### **PRESCRIPCIÓN TRIENAL LABORAL** **-Línea Jurisprudencial del Consejo de Estado-**

La línea jurisprudencial que venía defendiendo el Consejo de Estado años atrás, disponía que la prescripción que deviene de la nulidad de los decretos salariales **se debe contar desde la ejecutoria de la primera sentencia** que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios, es decir la tesis amplia, porque los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y fue con dicha decisión judicial, es decir la nulidad simple, que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales. Al respecto se había señalado con claridad:

*“...Sobre la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la misma se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios. Lo anterior porque: (i) Los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma precitada tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y; (ii) porque fue con la decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales y no antes<sup>15</sup>. Así las cosas, **el día 14 de febrero de 2002 se profirió la primera sentencia que declaró nula la expresión “sin carácter salarial” del artículo 7° del Decreto 038 de 1999, por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se cuenta la prescripción, puesto que con la expedición de la misma surgió el derecho de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a la reliquidación de sus prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial de servicios.** Ante tal situación, a los mismos los cobija el término prescriptivo de tres años de que trata el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 para presentar la solicitud de reliquidación de sus prestaciones sociales. Ahora, el término de caducidad debe contarse no desde la ejecutoria del acto administrativo que liquidó de forma definitiva las prestaciones sociales del servidor de la Fiscalía General de la Nación, sino desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción atrás señalado.*

<sup>15</sup> Cita de cita: Al respecto ver sentencia de la Sala Plena. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 2010, Exp. 0230-08, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

*En efecto, ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral, como puede ser la declaratoria de la nulidad de una norma, el servidor público beneficiado, tiene la posibilidad una vez agote la vía administrativa, demandar la negativa de la entidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Todo lo anterior, fue precisado por esta Sección en sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>16</sup> en la que se unificó el criterio en cuanto al carácter salarial de la prima de servicios y en lo referente al término de prescripción y caducidad para reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales percibidas. Al respecto la providencia señaló: “[...] De la naturaleza de la cesantía y caducidad de los actos que reconocieron anualmente este auxilio a la actora. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A. En ese orden de ideas, en principio no es factible que con una petición posterior se pueda solicitar a la administración la revisión del valor reconocido por dicho concepto.*

*Este criterio, sin embargo, no puede aplicarse de manera general y sin tener en cuenta el contexto en el cual se origina la nueva petición, pues tal y como ocurre en este evento, cuando se ha expedido un acto administrativo anual de liquidación que no fue controvertido ni en sede gubernativa ni judicial, puede asumirse que esta ausencia de controversia obedeció a la seguridad que el beneficiario tenía de que su derecho había sido bien liquidado. Pero si ejecutoriado este acto surge en beneficio del administrado una expectativa legítima de incremento porcentual en la base liquidatoria de su cesantía anual, es decir, un hecho nuevo producto de decisiones judiciales de anulación de normas, que resulta aplicable a su situación y lo faculta para solicitar a la administración la respectiva reliquidación. [...] Ocurre sin embargo, **que con posterioridad a estas decisiones, surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que finalmente se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía el servidor, razón por la cual, desde este momento puede decirse que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirigía la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidatoria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial, es decir, que surge un derecho subjetivo que faculta al administrado para solicitar a la Consecuente con lo administración su reconocimiento. [...] anterior y como la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencia anulatorias citadas, los servidores o ex servidores de la Fiscalía General de la Nación, podían reclamar su reconocimiento, sin que se pueda afirmar, como lo hace la primera instancia, que lo pretendido era revivir los términos de caducidad para acudir a la jurisdicción, pues como bien lo dice la demandante, no se está discutiendo el contenido de los actos que le reconocieron anualmente la cesantía, sino la negativa a la inclusión de un derecho económico que surgió con posterioridad a este reconocimiento. Es decir que, existiendo un hecho nuevo que genera una expectativa legítima de mejoramiento de un derecho laboral económico, el administrado una vez agotada la vía gubernativa queda facultado para acudir a la jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo la que decida sobre la viabilidad de acceder o no a su pretensión de reliquidación, tal***

---

<sup>16</sup> Cita de cita: *Ibídem*

*y como ocurrió en este evento [...] De esta manera la Sala se aparta del criterio acogido en algunas decisiones en las que se ha aceptado la configuración de la caducidad que conduce a proferir fallo inhibitorio frente a la pretensión de reliquidación del auxilio de cesantía, porque se insiste, la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencias a que se ha venido haciendo referencia [...]" (Subraya y negrilla fuera de texto).*

*Tal providencia recogió los argumentos expuestos en varias decisiones proferidas tanto por la Subsección "A" como por la Subsección "B", en las cuales se expresó que en casos como el aquí analizado, procede el estudio de fondo de las pretensiones porque, se reitera, el derecho surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial<sup>17</sup>. Ahora, si bien la providencia citada se refiere al auxilio de cesantías liquidado definitivamente, tal postulado se aplica también para las otras prestaciones sociales que ya se hubiesen liquidado de forma definitiva. Así lo explicó la Sección Segunda Subsección "B" al manifestar<sup>18</sup> : "[...] 1.1.1 Respecto de las demás prestaciones sociales. Siguiendo esta postura y teniendo en cuenta que el término de prescripción (3 años) se cuenta a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, en el asunto objeto de examen no puede decirse que la obligación se hizo exigible a la fecha de expedición de los Decretos que fijaron las escalas salariales para los empleados de la Fiscalía General de la Nación o, para el caso de las cesantías, como ya se dijo, a partir del momento en que se notificó el acto administrativo que las liquidó año a año; porque el mismo surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial en cada uno de ellos<sup>19</sup> . [...] No puede arribarse a una conclusión distinta porque de nada valdría la anulación de las normas que limitaban el derecho de los trabajadores, lo que sucedía al negar el cómputo de la Prima Especial de Servicios como factor salarial, si las personas perjudicadas con esa determinación no pudieran hoy valerse de la desaparición de la norma restrictiva para ejercer sus derechos a plenitud [...]". En conclusión: la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.*

*Así mismo, el término de caducidad debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción. Lo anterior porque se está ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral que antes no existía y que surgió a raíz de la declaratoria de*

---

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver las siguientes sentencias: Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección "A". C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 4 de marzo de 2010. No. Interno 1469-07. Actor. Aura Luz Mesa Herrera. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección "B" C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 8 de abril de 2010. No. Interno 0512-08. Actor. María Marlene Bello Sánchez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "B". Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-08547-01(0132-09). Actor: Álvaro Guillermo Cuellar Romero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

<sup>19</sup> La sentencia que declaró nulo el artículo 7° del Decreto 38 de 1999 se notificó mediante edicto desfijado el 6 de agosto de 2002 y la que declaró nulos los artículos 7° del Decreto 50 de 1998 y 8° del Decreto 2729 de 2001, se notificó mediante edicto desfijado el 23 de octubre de 2007, es decir que la primera quedó ejecutoriada el 12 de agosto de ese año y la segunda el 26 del de octubre de 2007, lo que significa que a partir del día siguiente en que quedaron en firme surgió el derecho para la demandante.

*nulidad de la norma que establecía que la prima especial de servicios no era factor salarial...”*

Conforme lo establece el artículo 2535 del Código Civil:

*“La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.*

***Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”***

Claramente, no basta con el solo pasó del tiempo para que opere el fenómeno de la prescripción, es necesario además que el derecho o la acción a los que pretende aplicarse esta forma extintiva sean ya exigibles o ejercitables pues solo desde ese momento podrá contabilizarse el término prescriptivo.

Concluyendo entonces que los servidores públicos no tenían forma de hacer valer su derecho, pues el mismo indefectiblemente cobró vigencia a partir de la nulidad de los decretos salariales, por ende se defendía la tesis de que no puede predicarse prescripción pues en tales periodos no corrió la misma. La prescripción operará contados tres años siguientes a la declaratoria de nulidad.

Tesis que fue acogida en la decisión esbozada por el Consejo de Estado, Sección Segunda–Subsección “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ del veintiuno (21) de abril dos mil dieciséis (2016), pues es esta la que garantiza el acceso a la administración de justicia y la materialización de los derechos<sup>20</sup>.

Sin embargo, un vuelco total a la línea jurisprudencial se dio con algunas decisiones solitarias del Consejo de Estado, Sección Segunda-Sala de Conjuces<sup>21</sup>, en que de nuevo analizaron este asunto y determinaron –sin dar explicaciones fuertes del porque se apartaban de la línea jurisprudencial-, que la prescripción debía tomarse en su explicación más simple, es decir; contando solo tres (3) años, atrás, del inicio de la reclamación administrativa, y se interrumpe con la solicitud de reliquidación. Esto fue lo que dijo;

*“...Pasa la Sala a estudiar la figura de la prescripción; ello hace entrar en línea de cuenta la siguiente pregunta: ¿desde qué fecha hay que reconocer y pagar los salarios y las prestaciones sociales que hubieren sido mal liquidados por concepto de la prima especial de servicios?*

*Al respecto hay tres posibles tesis, que se podrían denominar “tesis amplia” (desde 1993), “tesis intermedia” (aplicar la prescripción trienal a partir de la fecha de interrupción de la prescripción), y “tesis estricta” (a partir de la sentencia constitutiva que declare la nulidad). A continuación se explica la*

<sup>20</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>21</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

*justificación y la viabilidad de cada una de estas tres tesis. Primero la justificación:*

- **Tesis amplia:** los fallos de nulidad tienen efecto *ex tunc*, es decir, se asume que la norma anulada nunca existió, lo que se traduce en que hay que retrotraerse a la situación anterior a la expedición de la norma anulada. Si ello es así, la situación se remite al 1° de enero de 1993, fecha en que empezó a regir la Ley 4ª de 1992, que introdujo la prima especial de servicios. Es una tesis muy favorable al trabajador, pues se traduce en 25 años de reliquidaciones a partir de hoy.
- **Tesis intermedia:** en materia laboral aplica la prescripción trienal, consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969<sup>22</sup>. De conformidad con estas normas, la prescripción de acciones que emanan de derechos laborales tiene un término de tres años contados a partir de la exigibilidad del derecho. Eso significa que, formulada una reclamación que exija el pago de una prestación periódica, se interrumpe la prescripción y entonces el trabajador tiene derecho al reconocimiento de sus prestaciones desde tres años atrás a partir de la fecha de la solicitud que él haga; y desde ahí hacia adelante. En otros términos, las sumas adeudadas desde hace 4 o 5 o más años se pierden.
- **Tesis estricta:** hasta que no sea anulado o inaplicado el decreto que castiga la prima especial de servicios, él goza de presunción de legalidad y de ejecutoriedad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011, de manera que la limitación salarial y prestacional que él introduce produce plenos efectos. Y es la respectiva sentencia que lo anule o inaplique la que hace exigible el derecho a que se reliquide los salarios y las prestaciones sociales de la manera más favorable al trabajador. Ahí, en la ejecutoria de esa sentencia, nace el derecho; por eso se habla de sentencias “constitutivas”. Entonces es desde ese momento que se tendría derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales y salariales. Antes no. Y hacia futuro, solo a partir de ese día se podría hablar de morosidad, para efectos de contabilizar la futura prescripción trienal. El Consejo de Estado ha sostenido esta línea jurisprudencial por ejemplo en la sentencia de la Sección Segunda del 6 de marzo de 2008 (C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren) y del 16 de junio de 2016 (C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero)<sup>23</sup>.

*Segundo la viabilidad:*

- **De la tesis amplia:** esta tesis no se acoge por varios motivos. Primero, porque es diferente el instituto de la nulidad del instituto de la exigibilidad del derecho.

---

<sup>22</sup> Artículo 41. Decreto 3135 de 1968: “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”.*

Artículo 102. Decreto 1848 de 1969: “Prescripción de acciones. 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.

*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”.*

<sup>23</sup> “En situaciones como la presente en las cuales no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato.

Es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia”.



*En efecto, la nulidad tiene efectos ex tunc, como se anotó; pero la exigibilidad del derecho exige tener un límite en el tiempo, porque la Constitución dispone en su artículo 28 que no puede haber cadena perpetua ni deudas imprescriptibles. Una deuda de hace 25 años (o más) no puede constituirse en una vena rota para el deudor. Piénsese por un momento en las multas de tránsito o en las sanciones a los morosos de la DIAN, en donde se cambian los papeles y el Estado pasa a ser acreedor: los ciudadanos tienen derecho a redimir sus acreencias y tienen derecho al olvido, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. En este caso lo contrario no es fiscalmente viable ni conceptualmente razonable. Segundo, la factura de cobro de la inactividad procesal del interesado no se le puede trasladar al Estado, de conformidad con el principio según el cual nadie puede alegar o beneficiarse de su propia culpa<sup>24</sup>. Si un actor se demora 15 o 20 años en demandar, como sí lo hicieron en forma oportuna otros trabajadores que se hallaban en una situación similar, él debe asumir el costo de su propia morosidad. Pero no el Estado. Y tercero, con las recientes jurisprudencias sobre prejudicialidad en laboral (cuando se ha debido demandar a la vez en acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho), sobre el reconocimiento de solo dos años en caso de despido injusto y sobre el incidente de impacto fiscal en la Corte Constitucional, entre otras, la tendencia actual apunta a racionalizar por razones de equidad los reconocimientos económicos que se prolongan en el tiempo. Es una tendencia razonable y fiscalmente viable.*

- **De la tesis intermedia: esta tesis se acoge aquí, para lo cual se dispondrá lo pertinente en la parte resolutive. La explícita base legal (criterio formal) y la moderación de la proporción de una solución intermedia (criterio material) hacen que ésta sea la tesis más razonable. Por tanto la prescripción se interrumpe con la solicitud de reliquidación y opera hasta tres años hacia atrás, contados a partir de ese momento.**
- ***De la tesis estricta: esta tesis será dejada de lado porque ella fue aplicada por el Consejo de Estado a propósito de un tema diferente: el contrato realidad. Y como este caso es sobre la prima especial de servicios, que es distinto, no se puede extender la tesis jurisprudencial al caso concreto. Por otra parte, es la tesis más desfavorable para los trabajadores.***

***(...) Tercero, la demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 14 de julio de 2008, o sea tres años atrás de la fecha en que solicitó el reajuste de sus prestaciones sociales y salariales, debido a la prescripción trienal. Por tanto, no tiene derecho a que se le reliquide desde el día 1° de enero de 1993, como lo indicó el fallo inicial, el cual será en este punto revocado.”***

Sin embargo, el desconocimiento de esta decisión a lo dispuesto en la Sentencia C-634 de 2011 para que una autoridad judicial se aparte del precedente jurisprudencial, fue evidente, lo que generó más confusión que claridad frente al asunto;

***“(..). 15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se***

<sup>24</sup> *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, en latín.

*aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.*

*Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comentario en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados.(...)"<sup>25</sup>*

Finalmente, fue la mencionada Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjueces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, la que cambia la línea jurisprudencial y fija una nueva posición frente a este fenómeno;

*“...ahora, en materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen<sup>26</sup>: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

*Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.*

Y agrega;

*En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).*

<sup>25</sup> Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011 (paginas 33-34), M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanan 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, peso solo un lapso igual.

Decreto 1848 de 1969. Artículo 102.

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.

*Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4ª de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, pues que, en principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos –parcialmente-, mediante la sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. Maria Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, «interpretaron erróneamente (...) la ley» y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.*

Lo anterior para concluir lo siguiente;

*Es criterio de la Sala que, en el caso de la prima especial de servicios, la constitución del derecho ocurrió en el primero de los eventos previamente señalados, es decir, su exigibilidad se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993”*

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, la Sala de Conjuces acoge la última tesis propuesta por el Consejo de Estado en esta materia, en consecuencia aplicada al caso en concreto se tiene que el demandante realizó la reclamación de la prima especial de servicios el día **2 de septiembre de 2014** como se puede constatar a folios 28-33 del encuadrado, y siendo el extremo máximo del periodo reclamado el 25 de octubre de 2004, no es acogido por el periodo de tres (3) años, contados hacia atrás, a partir del momento en que se hizo exigible el derecho; esto significa que la protección va hasta el 2 de septiembre de 2011, por lo que sobre todo el periodo reclamado operó el fenómeno de la prescripción trienal laboral y así habrá de dictarse en la parte resolutive.

#### **14. EXCEPCIONES**

La parte demandada en su respuesta presentó las excepciones de; **(i). Caducidad, (ii). Pago de la obligación, (iii). Prescripción trienal, (iv). Inexistencia del derecho y, (v). Falta de fundamento de la demanda.**

Frente a la excepción de caducidad fue resuelta y negada en la audiencia inicial celebrada el pasado 15 de noviembre de 2019, por lo que será declarada no probada, respecto de las demás excepciones, la abundante jurisprudencia que se ha tomado el trabajo de estudiar este tema, deja claro que la demandada al igual que otras de igual categoría, no pagaron la prima especial de servicios, sino que la extrajeron del sueldo de los demandantes, el cual fue dividido, es decir, del 100% sacaron el 30% y lo titularon como la prima especial de servicios y el restante 70% lo presentaron como sueldo básico, siendo lo correcto, haber pagado el 100% del sueldo más el 30% considerado como la prima reclamada; por otro lado, este beneficio está respaldado por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y la sentencia de unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de

Estado; de allí que se deduzca que en efecto, el derecho no solo existe, sino que tiene respaldo legal y jurisprudencial, lo que significa que si hay un fundamento para que el demandante buscara a la justicia para demandar esta causa y nunca hubo un pago de la prima, por lo que estas excepciones se declaran no probadas. Finalmente, según la jurisprudencia en cita y de acuerdo a lo ya mencionado, sobre el periodo reclamado opero el fenómeno prescriptivo, de ahí que esta excepción será declarada como probada.

## **15. CASO CONCRETO**

Obra prueba dentro del expediente que el demandante **NELSON DUQUE REINOSA** laboró al servicio de la Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Justicia Penal Militar-Ministerio de Defensa Nacional-Ejercito Nacional, *desde el 21 de mayo de 1984 hasta el 25 de octubre de 2004*, que para efectos de esta demanda, se tomará desde la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992, y hasta la fecha de su retiro definitivo, es decir desde el *1 de enero de 1993 y hasta el 25 de octubre de 2004*; de ahí que, tenga derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios por este periodo; por lo que es consecuente ordenar la nulidad de los actos administrativos demandados y la negación de las excepciones *caducidad, pago de la obligación, inexistencia del derecho y, falta de fundamento de la demanda*, pero frente a la excepción de prescripción que como consecuencia arrojó la configuración de este fenómeno sobre todo el periodo reclamado por el demandante, habrá que declararse como probada.

### **a. COSTAS.**

Se dice que las costas se componen de las Costas procesales y de las Agencias en Derecho, entendida la primera como aquellos gastos procesales en que incurrió la parte demandante, para por así decirlo impulsar el proceso y las segundas son los honorarios por el trabajo realizado por el apoderado de la demandante, sin embargo, para fijar las agencias en derecho, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

Ahora bien, conforme la hoja de gastos procesales visible a folio 138 del C. 1, fue necesario enviar por correo certificado los traslados de la demanda, con un costo total por valor de **DIECINUEVE MIL SETECIENTOS PESOS (\$19.700.00)**, consignación realizada por la parte demandante y los cuales deben ser asumidos por la parte demandada, siendo vencida en esta demanda.

Al respecto de las agencias en derecho y conforme el n° 1 del artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016;

*“...ARTÍCULO 5°. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:*

#### *1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.*

*(...).*

*En primera instancia.*

*a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

*(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.*

*(...)...*

Ahora bien el artículo 25 del C.G.P., frente a las cuantías dice:

*“Artículo 25. Cuantía. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.*

*Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).*

*Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).*

*Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).*

*(...)...*

Respecto a este tema la misma sentencia de unificación se pronunció;

*“...Finalmente, respecto de las costas procesales ordenadas por el a quo la Sala procederá a su revocatoria, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>27</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio. Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y de la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez.”*

De acuerdo con lo anterior al no avizorarse mala fe o maniobras dilatorias por la parte vencida, la Sala de Conjuces considera que no hay lugar a emitir condena en costas-agencias en derecho.

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de agosto de 2015, medio de control n° 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez « (...) La norma contenida en el artículo 188 no impone al funcionario judicial la obligación de conceder las costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, es, de pronunciarse sobre su procedencia.

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

Sumas dinerarias que serán liquidadas en favor del señor **DUQUE REINOSA**, siendo ajustados sus los valores en los términos del artículo 178 del CPACA, utilizando la siguiente fórmula:

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

Según la cual el valor presente se determina multiplicando el valor histórico (Rh), Qué es el que corresponde a la prestación social por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria está sentencia por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió efectuarse el pago). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el numeral 4° del artículo 195 del CPACA.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada reliquidación prestacional.

### **13. OTROS ASUNTOS**

El 25 de enero de 2021, entro en vigencia la Ley 2080 de 2021, que reformó en muchos aspectos la Ley 1437 de 2011, norma reina en el procedimiento administrativo y el artículo 192 no fue la excepción. Esta ley a través del artículo 87 derogó el inciso 3° del artículo 192 del CPACA, y en su reemplazo, nos remitimos al n° 2 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el cual reza:

*“Art. 247. Modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo a las siguientes reglas:*

*1), 2). Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente, citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan formula conciliatoria. 3), 4), 5), 6), y 7).” (subrayas del Despacho).*

En este sentido, la **SALA** advierte a las partes, que, de existir recurso de apelación en contra de esta providencia, en especial por la parte demandada, cumplido el término de ejecutoria de la sentencia, procederá automáticamente al estudio sobre si concede el o los recursos de apelación y, solo citará a audiencia de conciliación si media solicitud de las partes.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

#### **14. FALLA**

**PRIMERO: ACOGER** íntegramente la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuceces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, y en consecuencia;

**SEGUNDO: ACCEDER PARCIALMENTE** a las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Declárese **NO PROBADAS** las excepciones *Caducidad, Pago de la obligación, Inexistencia del derecho* y, *Falta de fundamento de la demanda* y **PROBADA** la excepción de *Prescripción trienal*, propuestas por la accionada y conforme las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**CUARTO: DECLARAR** la nulidad del *acto ficto presunto negativo*.

**QUINTO: DECLARAR** la nulidad de las resoluciones *n° 13411 de 1993, 733 y 13807 de 1994, 11585 de 1995, 20447 de 1996, 16670 de 1997, 12492 de 1998, 13810 y 15492 de 1999, 7246 de 2000, 16058 de 2001, 19956 y 24787 de 2002, 32322 de 2003 y 32212 de 2004.*

**SEXTO: DECLARAR** que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, no es factor salarial y en consecuencia negar la pretensión encaminada a ordenar a la demandada a reliquidar las prestaciones sociales del demandante, teniendo en cuenta la prima como factor salarial.

**SEPTIMO: INNAPLICAR** la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y en los artículos 6 del decreto 57 de 1993, 6° del decreto 106 de 1994, 7 del decreto 43 de 1995, 6 del decreto 36 de 1996, 6° del decreto 36 de 1997, 6 del decreto 64 de 1998, 6 del decreto 44 de 1999, 7 del decreto 673 de 2002, 6 del decreto 3569 de 2003 y 6° del decreto 4172 de 2004.

**OCTAVO. DECLARAR** que sobre el periodo reclamado (*1 de enero de 1993 y el 25 de octubre de 2004*) operó la prescripción trienal laboral y en consecuencia, se niega toda pretensión relacionada con ordenar su pago.

**NOVENO. CONDENAR** a la demandada al pago de **COSTAS**; **i). GASTOS PROCESALES** por valor de **Diecinueve mil setecientos pesos (\$19.700.00)**., **NO CONDENAR** a la demandada al pago de **ii). AGENCIAS EN DERECHO**, conforme se dijo en la parte considerativa de esta demanda.

**DECIMO. ORDENAR** a la demandada que para el cumplimiento de la sentencia deberá efectuarse en los términos previstos en los artículos 189 y 192 del CPACA.

**DECIMO PRIMERO.** Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia y a petición de parte interesada, emitir **COPIAS AUTÉNTICAS**. Por **SECRETARIA** hacer las anotaciones en la base de datos **SIGLO XXI**.

**DECIMO SEGUNDO.** Contra esta decisión procede el recurso de apelación conforme el artículo 243 del CPACA.

**DECIMO TERCERO.** Evacuadas todas las etapas procesales de este proceso y una vez este ejecutoriada la última providencia emitida, **ARCHIVASE** las diligencias.

**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en sala virtual del 8 de marzo de 2021.

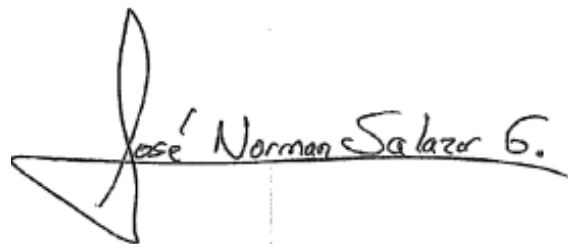
**Los Conjuces:**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Ponente



**RODRIGO GIRALDO QUINTERO**  
Revisor



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor



*Nulidad y restablecimiento del derecho.*  
*Nelson Duque Reinoso Vrs Nación-Mindefensa-Ejercito-DEAJPM.*  
*17001-23-33-000-2016-00459-00*

*Sentencia n° 003*



**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES**

Tomás Felipe Mora Gómez  
Conjuez Ponente

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a emitir la sentencia de primera instancia, después de haber evacuado con éxito todas las etapas anteriores a la sentencia en este medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en el que es demandante la señora **ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** contra la **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, en SALA conformada por el **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ** y **Dr. RODRIGO GIRALDO QUINTERO**.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES**

Se tiene que en el presente proceso se surtieron con éxito las siguientes etapas procesales:

Presentación de la demanda el 24 de julio de 2018, declaración de impedimento de la Sala Plena de este Tribunal el 13 de diciembre de 2018, auto acepta impedimento del Consejo de Estado el 2 de mayo de 2019 y sorteo de Conjueces el 11 de septiembre de 2019 (fls. 1-58), admisión de la demanda el 9 de octubre de 2019 y notificación electrónica de la demanda el 22 de octubre de 2019 (fl. 59-70), traslado de excepciones nº 015 de 24 de febrero de 2020 (fl. 90-91), constancia de suspensión de los términos por cuenta de la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del *decreto 417 de 17 de marzo de 2020* declarada por el Gobierno Nacional, por la amenaza del COVID-19 en concordancia con los *Acuerdos PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020*, *PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020*, *PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020* y *PCSJA2011532 de 11 de abril de 2020*, auto preside de la audiencia inicial, fija el litigio, decreta pruebas y corre traslado de alegatos de 19 de octubre de 2020, constancia a despacho para emitir sentencia de 3 de febrero de 2021.

### **3. PIEZAS PROCESALES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE**

Poder especial de la demandante Alexandra Hernández Hurtado para el abogado Jorge Olmedo Upegui Vélez, escrito de la demanda, pruebas allegadas con la demanda (fl. 1-34), respuesta de la demanda, poder por el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Manizales al abogado Julián Augusto González Jaramillo, actuación administrativa (fl. 71-89).

### **4. PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES**

#### **4.1. Demandante.**

##### **4.1.1. En la demanda:**

Derecho de petición, resolución DESAJMZR17-1197 de 7 de noviembre de 2017 “por medio de la cual se responde un derecho de petición” y su constancia de notificación, recurso de apelación, resolución DESAJMZR17-1367 de 5 de diciembre de 2017 “por medio de la cual se concede un recurso de apelación” y su constancia de notificación (fl. 13-24), constancia laboral de tiempos de servicio y emolumentos cancelados a la demandante n° 449 de 16 de abril de 2018 (fl. 25-27), solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, resolución n° 588 de 8 de mayo de 2018 “por medio de la cual se admite y se declara fallida una conciliación” (fl. 28-35).

#### **4.2. Demandada.**

- Actuación administrativa (fl. 85-89).

#### **4.3. Pruebas decretadas y negadas.**

Mediante providencia del 19 de octubre de 2020 y a la luz del artículo 182A del CPACA, se negó la prueba solicitada por la parte demandante, por encontrarla inútil e innecesaria y se incorporaron al expediente las pruebas aportadas en la demandante y su contestación.

### **5. ASUNTO**

Actuando a través de apodera judicial, la demandante **Dra. ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, para solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y la reliquidación de sus prestaciones sociales, teniendo en cuenta el carácter de factor salarial que tiene esta prima y el pago de las diferencias.

## 6. DECLARACIONES Y CONDENAS

Fueron definidas en la fijación del litigio, realizado en providencia de 19 de octubre de 2020, así;

- a) Inaplicar por inconstitucionales los decretos 1105 – 1257 de 2015, 245 – 234 de 2016, 1003 de 2017 y demás que se expidan en los mismos términos, por cuanto establecieron para cada año una prima especial *no salarial* equivalente al 30% de la remuneración básica mensual, que sirvió de base para descontarla de la remuneración mensual devengada por los Jueces de la Rama Judicial del Poder Público y sobre la cual se liquidaron, todas las prestaciones sociales de estos funcionarios en cada anualidad.
- b) **Declarar** la nulidad de la *resolución DESAJMZR17-1197 de 7 de noviembre de 2017*.
- c) **Declarar** la nulidad del *acto administrativo ficto o presunto negativo*.
- d) **Ordenar** a la demandada el reconocimiento, liquidación y pago de la prima especial de servicios en cuantía del 30% determinada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, por todo el tiempo en que la Dra. Alexandra Hernández Hurtado se ha desempeñado como Juez de la Republica.
- e) **Ordenar** a la demandada reconocer, reliquidar y pagar la totalidad de las prestaciones (prima especial de servicios, prima de productividad, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y todas las demás a las que tenga derecho), devengadas y/o causadas por la Dra. Hernández Hurtado.
- f) **Ordenar** a la demandada reconocer y pagar la asignación básica mensual salarial que corresponde al cargo de Juez de la Republica, desempeñado por la demandante, con un aumento del 30%, adicional al salario básico mensual y seguirla pagando en esta misma proporción.
- g) **Ordenar** a la demandada que innaplique por ilegal e inconstitucional la expresión “El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico *sin carácter salarial*”, contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.
- h) **Ordenar** a la demandada reconocer el carácter de factor salarial que tiene la prima especial de servicios, regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.
- i) **Ordenar** a la demandada reliquidar y pagar las diferencias causadas, sobre las prestaciones sociales (prima especial de servicios, prima de productividad, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías y todas las demás a las que tenga derecho), que se causen y devengue la demandante desde la fecha de su posesión en el cargo de Juez de la Republica

y hasta la fecha en que se resuelva favorablemente esta pretensión, teniendo en cuenta el factor salarial que cobija a la prima especial de servicios reclamada.

- j) **Ordenar** a la demandada reliquidar y pagar las cesantías y sus intereses, causadas y devengadas por la demandante desde la fecha de su posesión en el cargo de Juez de la Republica, hasta la fecha en que se resuelva favorablemente esta petición.
- k) **Ordenar** a la demandada que las liquidaciones de los pagos en lo sucesivo se efectúen mientras dure la vinculación de la demandante al cargo de Juez de la Republica, incluyendo la prima especial de servicios.
- l) **Ordenar** a la demandada ajustar dichas sumas de conformidad con las normas adjetivas y sustanciales del CPACA y demás preceptos jurídicos que tratan la materia.
- m) **Condenar** a la demandada a pagar las costas procesales y las agencias en derecho.

## 6. HECHOS

La **Dra. ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** labora al servicio de la Rama Judicial Seccional Manizales, en el cargo de Juez de la Republica, desde el 29 de julio de 2015 y *aún el día de presentación de esta demanda*, seguía ocupando dicho cargo. (fl. 4, 13-23 C.1).

## 7. RECLAMACION ADMINISTRATIVA

La demandante solicitó a la **DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE LA RAMA JUDICIAL** el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, equivalente al 30% de su asignación básica, desde el 29 de julio de 2015, en que inicio su desempeño como Juez de la Republica y hasta el momento que deje de serlo, y además, que la reliquidación de todas sus prestaciones sociales, teniendo en cuenta la prima reclamada como factor salarial. La entidad demandada negó lo peticionado por la **Dr. Hernández Hurtado** a través de la **resolución DEAJMZR17-1197 de 7 de noviembre de 2017**, concedió el recurso de apelación interpuesto en contra de esta decisión por intermedio de la **resolución DESAJMZR17-1367 de 5 de diciembre de 2017** y ante la renuencia de la demandada, a resolver el recurso de alzada, se configuró el fenómeno del **acto administrativo ficto presunto negativo o silencio administrativo negativo**, con lo que se finalizó el requisito de procedibilidad de la reclamación administrativa.

## 8. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Mencionó el demandante en este acápite del escrito de la demanda, lo siguiente;

**8.2. Normas Constitucionales vulneradas:** artículos 1, 2, 4, 13, 23, 25, 53, 209 y 215.

**8.3. Normas de carácter nacional vulneradas:** artículos 2°, 12°-párrafo y 14° de la ley 4ª de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, artículo 12 del Decreto 717 de 1978, artículos 10, 102, 137, 148, 189 y 269 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 152-7° de la Ley 270 de 1996.

El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 creó lo que se conoce como “*prima especial de servicios*” equivalente al 30% de los ingresos laborales, para Jueces, Magistrados y afines, lo que constituye un derecho cierto, real y efectivo, sin embargo el Gobierno dio una interpretación errada a la norma, pues en vez de pagar una prima equivalente al 30% del salario básico mensual, extrajo del salario el 30% y lo denominó prima especial de servicios y el restante 70% lo entregó a título de salario básico mensual, es decir, pago un 100% como salario y lo que debía hacer, era pagar el 130%, aunado a eso, al realizar el cálculo de las prestaciones sociales, desconoció el carácter de factor salarial de esta prima, por lo que desmejoró ostensiblemente la remuneración básica mensual a que tiene derecho la demandante.

Desconoce entonces la demandada estos postulados, al venir liquidando las prestaciones sociales de la demandante, sin realizar correctamente el cálculo que le corresponde a la prima especial de servicios, equivalente al 30% de todos los ingresos devengados por este.

## 9. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y DE SU REFORMA.

La **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL-SECCIONAL CALDAS** (fls. 125-128 y 185-187): manifestó que el Consejo de Estado mediante sentencia del 29 de abril de 2014 emitida por la Sala de Conjuces, Sección Segunda<sup>1</sup>, se declaró la nulidad de los artículos en los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial comprendidos entre los años 1996 a 2007, los cuales ordenaron que el 30% de la asignación básica para el cargo de Magistrado de Tribunal, entre otros servidores públicos, se consideraba como prima sin carácter salarial, lo que indica que los decretos emitidos por el Gobierno Nacional a partir del año 2008, aún gozan de presunción de legalidad, motivo que da lugar a la negación de las pretensiones de la demanda.

Aunado a lo anterior, ante los efectos vinculantes que genera el citado fallo judicial, en la que sus efectos vinculantes, son susceptibles de reconocimiento y pago, los cuales deben ser cancelados previa asignación de los recursos por parte del

<sup>1</sup> Radicado n° 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07). C.P. María Carolina Rodríguez Ruiz.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Situación que se agrava, si se tiene en cuenta las experiencias pasadas, en las que la Rama Judicial a través del Director Ejecutivo de Administración Judicial-Nivel Central en asocio con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, calculó el presupuesto de la Rama Judicial para la vigencia siguiente, sin que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emita respuesta favorable a los intereses de la demandada, conforme la respuesta emitida en el oficio de 30 de diciembre de 2014, suscrito por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional; en el cual, palabras más, palabras menos, exige la constitución de un título legítimo de gasto, por no ser un crédito judicialmente reconocido, sino que la situación judicial que sea analiza trata de una sentencia de simple nulidad, las cuales no son títulos constitutivos de gasto, en razón a que en nuestro ordenamiento jurídico no existe la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos particulares que nazca en uno general anulado.

Así las cosas, el reconocimiento y pago que predica el demandante solo es posible en virtud de un fallo judicial, pues como ya se dijo es la única manera de constituir un título constitutivo de gasto y no la sentencia de simple nulidad, que no genera efectos a nivel personal, por lo que su aplicación a las pretensiones de la demandante, se hace imposible. Ahora bien, la aplicación retroactiva de los intereses de la demandante, sin contar con una sentencia judicial ejecutoriada que lo ordene, acaecería en sanciones del orden disciplinario y penal para la entidad que representa, conforme lo dispone el artículo 112 del Decreto 111 de 1996.

En conclusión a pesar de la existencia de una sentencia emitida por el Consejo de Estado desde el año 2014, que anuló los decretos salariales comprendidos entre los años 1997 a 2007, dejo por fuera lo decretos salariales emitidos por el Gobierno Nacional en los años posteriores al 2008 y dado que se trata de un medio de control de simple nulidad, sus efectos vinculantes son del orden general, por lo que es imposible aplicarlos al caso particular, en consecuencia; las decisiones tomadas por la demandada frente a la demandante, se han ajustado a derecho y por ende, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

## 10. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES.

El día 24 de febrero de 2020 se surtió traslado a las excepciones *i). Ausencia de causa petendi, ii). Cobro de lo no debido, iii) Inexistencia del derecho reclamado, iv) Cosa juzgada constitucional y v). Prescripción trienal* formuladas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Seccional Manizales.

## 11. ADECUACION A LA LEY 2080 DE 2020.

Por medio de auto de sustanciación 148 de 19 de octubre de 2020 y a la luz del artículo 182A del CPACA, después de un análisis de las piezas procesales, se estableció que este medio de control, se acomodaba a los literales a) y d)<sup>2</sup>, de dicho

<sup>2</sup> “Art. 182A.-Adicionado Ley 2080 de 2021, art. 42. Se podrá dictar sentencia anticipada:

a). Cuando se trate de asuntos de puro derecho.

b). (...).

artículo para proferir sentencia anticipada, por lo tanto, se realizó el análisis probatorio en el que se negó la única prueba solicitada en el proceso, de la parte demandante, por encontrarla inútil e innecesaria, pues el objetivo de ella, ya se encontraba superado, de igual manera se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, oportunidad que solo aprovecho la parte demandada.

## 12. ALEGACIONES FINALES

Se corrió traslado en la mencionada providencia de 19 de octubre de 2020, solo la parte demandada aprovecho esta oportunidad.

### 11.1. Demandada.

Reitera lo dicho en la contestación de la demanda, reafirma las excepciones propuestas con especial énfasis en la excepción de prescripción y como nuevo aporte cita la sentencia de unificación de 2 de septiembre de 2019, que declaró que dicha prima solo se considera factor salarial para efectos de reliquidación de la pensión, pero en Jueces activos o que aún no hayan alcanzado esta categoría, no es factor salarial, “...En atención a la sentencia de unificación del Consejo de Estado 201600041 se tiene que la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación, por tanto no es una prestación social. La reliquidación de las prestaciones sociales y el 30% adicional de prima especial, sin carácter salarial acorde, es previsto el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. La aludida prima no tiene carácter salarial por expresa disposición legal consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, lo que significa que dicho porcentaje no constituye factor de salario para la liquidación y pago de las primas de servicios, navidad, vacaciones, auxilio de cesantía y bonificación por servicios prestados, etc. Además, esta norma fue objeto de revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, quien la declaró **EXEQUIBLE**, por ende, tal pronunciamiento se constituye como **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**.”

Solicitó negar las pretensiones de la demanda.

## 13. CONSIDERACIONES

### a. COMPETENCIA.

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a la cuantía de la demanda y al factor territorial y a esta Sala de Conjuces, atendiendo **I**). La orden emitida por el Consejo de Estado en auto de 2 de mayo de

---

c). (...).

d). Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará el litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. (...).”



2019 (fl. 42-43) que aceptará el impedimento presentado por la totalidad de los Magistrados que integran esta Corporación y a este Conjuez por sorteo de conjueces realizado el pasado 11 de septiembre de 2019 (fl. 53).

#### **b. CONTROL DE LEGALIDAD.**

Procede la Sala de Conjueces a realizar control de legalidad de las actuaciones hasta ahora superadas en este medio de control, sin encontrar vicio que pueda anular el proceso, ni entorpecerlo en el futuro.

#### **c. PROBLEMA JURÍDICO:**

*1). ¿Si corresponde declarar la nulidad de los actos administrativos demandados?*

*2). ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, por los periodos que reclama?*

*Y en consecuencia;*

*3). ¿Tiene derecho la demandante al reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial y por ende ordenar la reliquidación y pago de las diferencias dinerarias, que por concepto de una indebida liquidación de sus prestaciones sociales, fueron causadas durante los periodos en que ocupó los cargos de Juez de la Republica?*

#### **d. ANALISIS**

Antes de iniciar con el estudio del presente caso, fuerza decir que la Sala acoge en su integridad lo dispuesto en la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado, en cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 102, 269, 271 del CPACA, los cuales infieren el efecto de obligatorio cumplimiento que tienen las sentencias de unificación.

#### **PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4 DE 1992 EN APLICACIÓN AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD –**

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

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

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

*ARTÍCULO 2. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:*

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.*
- b) (...)”.*

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

*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. (...)*

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional en su artículo 14, creó la prima de servicios, así:

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

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

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

A su vez, el Gobierno año tras año, en virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, expidió los decretos mediante los cuales dictó disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima.

Ahora bien, dichos decretos salariales desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia suscrita el día 29 de abril de 2014, en la que se señaló que el Gobierno Nacional interpretó las normas de forma errónea, en tanto desmejoró el salario de los funcionarios de la Rama Judicial, razón por la cual declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones para los servidores públicos de la Rama Judicial desde el año 1993 al año 2007, **quedando en vigencia el salario en un cien por ciento (100%) para que sea tenido al momento de efectuar cálculos para pagar prestaciones sociales, cesantías, indemnizaciones, intereses, bonificaciones, prima de navidad, vacaciones, de servicio y demás rubros que se reconocen y pagan a los funcionarios públicos. Se expuso en dicha sentencia lo siguiente<sup>3</sup>:**

*“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:*

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</i>
<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Salario sin prima: \$7.000.000</i>	<i>Salario más prima: \$13.000.000</i>
<i>Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Total a pagar al servidor: \$13.000.000</i>

A su vez en reciente sentencia del Consejo de Estado del dos (2) de septiembre el 2015, Conjuez Ponente: Carmen Anaya de Castellanos<sup>4</sup>, se señaló al respecto:

*“... para esta Sala de Conjueces es claro que tales normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció, tanto en el procedimiento administrativo como en la sentencia recurrida, el que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por el señor JOSÉ FERNANDO OSORIO CIFUENTES, durante el período demandado”.*

3 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. CONJUEZ PONENTE: MARÍA CAROLINA RODRÍGUEZ RUIZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014). EXPEDIENTE No. 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. INTERNO: 1686-07.

<sup>4</sup> Actor: José Fernando Osorio Cifuentes. No radicación 73001233100020110010202

De acuerdo a lo anterior, con los criterios normativos establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados anualmente, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, se dio una incorrecta interpretación, aplicando indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que los actos administrativos demandados son contrarios a la Constitución y la Ley, pues desconocen los derechos laborales prestacionales del actor y vulneran principios constitucionales, por lo que es mandatario ordenar el pago íntegro del salario, y la reliquidación de sus derechos laborales y prestacionales, en atención al desarrollo y evolución jurisprudencial que procura la protección de los derechos laborales económicos y constitucionales reclamados.

Providencia que fue confirmada por la reciente sentencia de unificación que sobre esta prima emitió el Consejo de Estado<sup>5</sup>, la cual concluyo que la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es una prestación social equivalente al 30% del sueldo básico de estos funcionarios y es adicional a este y no, como lo pretendieron el Gobierno y la demandada, incluido en el sueldo básico, así las cosas, el sueldo real que debió recibir el demandante por este concepto, era la prima especial de servicios equivalente más el sueldo básico y esto constituye el 100% real de este.

*“...Para la sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta(sic) para la reliquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho...”*

Corolario de lo anterior, es claro que siendo la demandante integrante de ese grupo de funcionarios que analizó el Consejo de Estado, su sueldo también se vio afectado por las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional y acatadas por la demandada, pese a que la Constitución Nacional prohíbe el cumplimiento de normas, que sean abiertamente contrarias a los derechos constitucionales y legales.

## **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS FRENTE A JUECES DE LA REPUBLICA.**

Consecuente con la Sentencia de Unificación mencionada, la prima especial de servicios fue creada por el legislador como una contraprestación que debería ser

---

<sup>5</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

sumada al sueldo de los funcionarios beneficiados con esta y no, como lo viene aplicando la parte demandada, extrayendo el equivalente a la prima especial de servicios de 30%, del mismo sueldo de estos funcionarios;

*“...Para la Sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional, año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho.”*

De las pruebas arrojadas al proceso, no quedan dudas que la demandante inició su vinculación a la Rama Judicial en el cargo de Juez de la Republica en el año de 2015 y a la presentación de la demanda, aún continuaba vinculada a este cargo, ahora bien, del análisis es claro que de su propio salario, fue extractado el valor de esta prestación social, por tanto tendrá derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

#### **Disminución En La Asignación Básica Salarial Asignada.**

Como subtema la Sala de Conjueces, considera necesario estudiar a fondo, si es posible que la demandada cuando liquido mal la prima especial de servicios reclamada y mermo el salario básico de la demandante, en el cargo de Juez de la Republica, liquido sus prestaciones sociales con el sueldo básico real es decir del 100% sin descontarle el 30% que lo consideró como la prima especial de servicios o, por el contrario y como lo sospecha la Sala, liquido las prestaciones sociales, solo con el 70% que consideraba era el sueldo básico de la demandante, sin tener en cuenta el 30% que hacia parte de su sueldo pero que como quedo establecido, incluso por la misma respuesta de la demandada, fue presentada como la prima especial de servicios.

Así las cosas, con la respuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial y con el apoyo de la constancia laboral de tiempo de servicio y emolumentos devengados por el demandante<sup>6</sup>, en los años en que se desempeñó como Juez de la Republica y como Magistrado de Tribunal, que en efecto, sus prestaciones sociales fueron liquidadas respecto de un sueldo básico que solo ascendía al 70% del valor del sueldo básico real, por lo que es claro que, también se vieron disminuidos sus ingresos en este sentido, por tal motivo, se hace necesario ordenar el reajuste del sueldo básico y la reliquidación de sus prestaciones, al paso que deberá la demandada pagar las diferencias resultantes entre la liquidación realizada con el 70% del sueldo básico y la reliquidación que se haga con el 30% restante, teniendo claro que el sueldo de la demandante debió tomarse sobre el 100% y no sobre el 70%.

#### **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL**

---

<sup>6</sup> Folio 25-27 C.1.

De igual manera, hace parte de la discusión la condición o no de factor salarial que posiblemente reviste a esta prima, razón por la cual, se estudiará este tema a fondo.

El artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que señaló expresamente su carácter de **no salarial**, fue modificado por la Ley 332 de 1994 “*Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, señalando que la prima **constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación**. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1°.- Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998<sup>7</sup> La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.*

*La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.<sup>8</sup>*

Tal como lo adujo la parte demandada, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 al realizar análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la EXEQUIBILIDAD de la frase “*sin carácter salarial*”.

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>9</sup>, en reciente sentencia adujo que la prima especial de servicios **NO tiene carácter salarial**:

*“Dicha ley marco es la Ley 4ª de 1992, que en el artículo 14 establece una prima especial de servicios sin carácter salarial para diversos servidores públicos, que oscila entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual<sup>10</sup>.*

<sup>7</sup> **Artículo 1°.** Aclárese el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4ª de 1992, no se refiere a los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 6° del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

<sup>8</sup> Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998

<sup>9</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

<sup>10</sup> Ley 4 de 1992. Artículo 14: “*El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993.*

(...) En esta sentencia, que es del año 2014, se anularon todos los decretos expedidos sobre la materia por parte del Gobierno Nacional entre 1993 y el 2007.

Aquí en el caso que nos ocupa se acoge y ratifica esta línea jurisprudencial, con la siguiente precisión: es necesario distinguir la liquidación del ingreso mensual de la liquidación de las prestaciones sociales, así:

*En cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar como se indicó en el cuadro transcrito de la sentencia del 29 de abril de 2014, o sea que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.*

*Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios, que para estos efectos no tiene incidencia alguna, ya que no tiene carácter salarial, como lo indica la Ley 4ª de 1992. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.”*  
(Negrillas fuera de texto)

Conforme a la sentencia anterior, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial, sin embargo, es menester aclarar que en dicha decisión no se explican las razones de derecho por las cuales se arriba a dicha conclusión, de igual manera en la reciente Sentencia de Unificación de 2 de septiembre de 2019, que venimos mencionando, también existe un vacío al respecto, por tanto, entraremos a estudiar la línea jurisprudencial que sobre este tema, viene defendiendo el Consejo de Estado y que se pasa a explicar:

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>11</sup>, en sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, inaplicó las expresiones “sin carácter salarial” de los Decretos reglamentarios de la Ley 4 de 1992. En dicha sentencia se dispuso:

*INAPLÍCASEN por Inconstitucionales los artículos 7 de los Decretos Nos. 2740 de 2000 y 2720 de 2001 y 6 de los Decretos Nos. 673 de 2002 y 3569 de 2003, en cuanto previeron como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual devengado por Leonor Chacón Antía en su calidad de Juez Catorce de Familia de Bogotá, D.C.*

*DECLÁRASE la nulidad parcial del Oficio DRH-1627 de 3 de octubre de 2003, que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, liquidadas con base en el 30% de la prima especial devengada a partir del año 1993; de la Resolución No. 1939 de 3 de agosto de 2004, que resolvió el recurso de reposición interpuesto, ambos proferidos por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca; y del Acto ficto negativo, previa declaratoria de su existencia, surgido del silencio administrativo respecto del recurso de apelación contra la anterior decisión.*

---

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores del distrito capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

<sup>11</sup> Radicación 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07) Actor: LEONOR CHACÓN ANTIA Demandado: RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

*CONDÉNASE a la Nación- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- a reconocer y pagar a la actora a título de restablecimiento del derecho, la suma que resulte como diferencia de la reliquidación de las prestaciones legales desde el 17 de septiembre de 2000 hasta el 16 de septiembre de 2003 con base en la asignación básica mensual más la prima especial mensual, dichas sumas serán ajustadas conforme quedó expuesto.”*

A su vez, mediante sentencia del 4 de agosto 2010 la Sección Segunda<sup>12</sup> del Consejo de Estado unificó la posición del máximo tribunal y señaló que la prima especial de servicios constituye factor salarial.

*“(…) La inclusión de este porcentaje en la base liquidatoria de las prestaciones sociales de la actora para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, encuentra sustento no sólo en las sentencias anulatorias proferidas por el Consejo de Estado, como ya se dijo, sino en la decisión reciente de la Sala Plena que decidió anular el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2 de marzo de 2007 “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones*

[...]

*Aunque [dicho precedente] analiza la legalidad de un Decreto que regula el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, resulta aplicable en este evento, porque, el tema central no es otro que el que aquí se reclama, esto es, el carácter salarial del porcentaje del 30% que a título de prima especial han venido percibiendo los empleados de la Fiscalía General de la Nación y que no ha sido incluido en la liquidación de sus prestaciones sociales.*

*Así las cosas, para la Sala la no inclusión de este porcentaje del 30% para los años en los que la nulidad de las normas que lo consagraban no le otorgaron el carácter de factor salarial, desconoce los derechos laborales prestacionales de la actora y además vulnera principios constitucionales, por lo que habrá de ordenarse también para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, la reliquidación de los derechos prestacionales de los servidores de la Fiscalía a quienes estaban dirigidas las normas que fueron anuladas por el Consejo de Estado, sin perjuicio del análisis que de la prescripción deberá abordarse en forma obligatoria una vez se tenga certeza del derecho que le asiste a cada uno de los reclamantes en cada caso en particular.*

*El anterior argumento no desconoce el contenido de las sentencias de anulación, sino que muestra en forma fehaciente que la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos, máxime cuando el contenido de cada una de las normas era el mismo, es decir era una reproducción en la que solamente variaba el porcentaje en que se incrementaba el salario en cada una de las anualidades, pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial [...].”*

En el año 2016, nuevamente el Consejo de Estado<sup>13</sup> reconoció la prima especial de servicios como factor salarial. Si bien en dicha sentencia, el caso específico trataba de un empleado de la Fiscalía General de la Nación, el análisis en

12 Expediente 230-2008. Actor: Rosmira Villescas Sánchez. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve

13 SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez sentencia del abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.



cuestión obedeció a la prima consagrada en la Ley 4 de 1992, la misma que vienen percibiendo los Jueces y Magistrados de la Rama Judicial y que no ha sido incluida en la liquidación de sus prestaciones sociales.

*En conclusión: El porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene un carácter salarial y en esa medida a los servidores de la Fiscalía General de la Nación que no les fue tomada en cuenta a efectos de liquidar sus prestaciones sociales les asiste el derecho a que se les reliquide con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

De acuerdo a lo anterior y atendiendo a que la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de Conjuces, del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) no esboza las razones por las cuales la prima no es factor salarial y que existe una línea de jurisprudencia que aduce que la mencionada prima si es factor salarial, esta Sala de Decisión seguirá la línea jurisprudencial que venía desarrollándose por parte del Consejo de Estado y se apartará de la decisión tomada por la Sala de Conjuces del doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) en tanto:

1. *Es claro que el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene carácter salarial, pues remunera su trabajo o labor de manera permanente, y en esa medida los servidores que la perciben<sup>14</sup>, tienen derecho a que se les reliquiden sus prestaciones sociales con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

2. *De conformidad con el artículo 127 del CST constituyen 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.”.*

3. *Por su parte, la misma compilación expresa qué emolumentos no constituyen salario, así:*

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS.** <Artículo modificado por el artículo 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 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. (Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

14 Los servidores públicos contenidos en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

4. Como se observa, la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, lleva aparejada la vulneración a la Constitución y así mismo a la Ley Ordinaria contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, pues pretende retirarle su carácter salarial a una prestación que por su esencia lleva inherente la naturaleza salarial ya que se recibe de forma permanente y remunera la labor.

Conforme lo anterior, deberá la Sala acoger la tesis de la sentencia de unificación citada, y declarar que esta prima no es factor salarial, y en consecuencia, negar las pretensiones que tengan relación con este tópico.

### **PRESCRIPCIÓN TRIENAL LABORAL -Línea Jurisprudencial del Consejo de Estado-**

La línea jurisprudencial que venía defendiendo el Consejo de Estado años atrás, disponía que la prescripción que deviene de la nulidad de los decretos salariales **se debe contar desde la ejecutoria de la primera sentencia** que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios, es decir la tesis amplia, porque los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y fue con dicha decisión judicial, es decir la nulidad simple, que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales. Al respecto se había señalado con claridad:

*“...Sobre la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la misma se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios. Lo anterior porque: (i) Los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma precitada tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y; (ii) porque fue con la decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales y no antes<sup>15</sup>. Así las cosas, el día 14 de febrero de 2002 se profirió la primera sentencia que declaró nula la expresión “sin carácter salarial” del artículo 7° del Decreto 038 de 1999, por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se cuenta la prescripción, puesto que con la expedición de la misma surgió el derecho de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a la reliquidación de sus prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial de servicios. Ante tal situación, a los mismos los cobija el término prescriptivo de tres años de que trata el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 para presentar la solicitud de reliquidación de sus prestaciones sociales. Ahora, el término de caducidad debe contarse no desde la ejecutoria del acto administrativo que liquidó de forma definitiva las prestaciones sociales del servidor de la Fiscalía General de la Nación, sino desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción atrás señalado.*

*En efecto, ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral, como puede ser la declaratoria de la nulidad de una norma, el servidor público beneficiado, tiene la posibilidad una vez agote la vía administrativa, demandar*

<sup>15</sup> Cita de cita: Al respecto ver sentencia de la Sala Plena. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 2010, Exp. 0230-08, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

la negativa de la entidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Todo lo anterior, fue precisado por esta Sección en sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>16</sup> en la que se unificó el criterio en cuanto al carácter salarial de la prima de servicios y en lo referente al término de prescripción y caducidad para reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales percibidas. Al respecto la providencia señaló: “[...] De la naturaleza de la cesantía y caducidad de los actos que reconocieron anualmente este auxilio a la actora. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A. En ese orden de ideas, en principio no es factible que con una petición posterior se pueda solicitar a la administración la revisión del valor reconocido por dicho concepto.

Este criterio, sin embargo, no puede aplicarse de manera general y sin tener en cuenta el contexto en el cual se origina la nueva petición, pues tal y como ocurre en este evento, cuando se ha expedido un acto administrativo anual de liquidación que no fue controvertido ni en sede gubernativa ni judicial, puede asumirse que esta ausencia de controversia obedeció a la seguridad que el beneficiario tenía de que su derecho había sido bien liquidado. Pero si ejecutoriado este acto surge en beneficio del administrado una expectativa legítima de incremento porcentual en la base liquidatoria de su cesantía anual, es decir, un hecho nuevo producto de decisiones judiciales de anulación de normas, que resulta aplicable a su situación y lo faculta para solicitar a la administración la respectiva reliquidación. [...] Ocurre sin embargo, **que con posterioridad a estas decisiones, surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que finalmente se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía el servidor, razón por la cual, desde este momento puede decirse que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirigía la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidatoria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial**, es decir, que surge un derecho subjetivo que faculta al administrado para solicitar a la Consecuente con lo administración su reconocimiento. [...] anterior y como la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencia anulatorias citadas, los servidores o ex servidores de la Fiscalía General de la Nación, podían reclamar su reconocimiento, sin que se pueda afirmar, como lo hace la primera instancia, que lo pretendido era revivir los términos de caducidad para acudir a la jurisdicción, pues como bien lo dice la demandante, no se está discutiendo el contenido de los actos que le reconocieron anualmente la cesantía, sino la negativa a la inclusión de un derecho económico que surgió con posterioridad a este reconocimiento. Es decir que, existiendo un hecho nuevo que genera una expectativa legítima de mejoramiento de un derecho laboral económico, el administrado una vez agotada la vía gubernativa queda facultado para acudir a la jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo la que decida sobre la viabilidad de acceder o no a su pretensión de reliquidación, tal y como ocurrió en este evento [...] De esta manera la Sala se aparta del criterio acogido en algunas decisiones en las que se ha aceptado la configuración de la caducidad que conduce a proferir fallo inhibitorio frente a la pretensión de reliquidación del auxilio de cesantía, porque se insiste, la exigibilidad tuvo

---

<sup>16</sup> Cita de cita: Ibídem

*lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencias a que se ha venido haciendo referencia [...]” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

*Tal providencia recogió los argumentos expuestos en varias decisiones proferidas tanto por la Subsección “A” como por la Subsección “B”, en las cuales se expresó que en casos como el aquí analizado, procede el estudio de fondo de las pretensiones porque, se reitera, el derecho surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial<sup>17</sup>. Ahora, si bien la providencia citada se refiere al auxilio de cesantías liquidado definitivamente, tal postulado se aplica también para las otras prestaciones sociales que ya se hubiesen liquidado de forma definitiva. Así lo explicó la Sección Segunda Subsección “B” al manifestar<sup>18</sup> : “[...] 1.1.1 Respecto de las demás prestaciones sociales. Siguiendo esta postura y teniendo en cuenta que el término de prescripción (3 años) se cuenta a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, en el asunto objeto de examen no puede decirse que la obligación se hizo exigible a la fecha de expedición de los Decretos que fijaron las escalas salariales para los empleados de la Fiscalía General de la Nación o, para el caso de las cesantías, como ya se dijo, a partir del momento en que se notificó el acto administrativo que las liquidó año a año; porque el mismo surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial en cada uno de ellos<sup>19</sup> . [...] No puede arribarse a una conclusión distinta porque de nada valdría la anulación de las normas que limitaban el derecho de los trabajadores, lo que sucedía al negar el cómputo de la Prima Especial de Servicios como factor salarial, si las personas perjudicadas con esa determinación no pudieran hoy valerse de la desaparición de la norma restrictiva para ejercer sus derechos a plenitud [...]”. En conclusión: la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.*

*Así mismo, el término de caducidad debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción. Lo anterior porque se está ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral que antes no existía y que surgió a raíz de la declaratoria de nulidad de la norma que establecía que la prima especial de servicios no era factor salarial...”*

Conforme lo establece el artículo 2535 del Código Civil:

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver las siguientes sentencias: Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”. C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 4 de marzo de 2010. No. Interno 1469-07. Actor. Aura Luz Mesa Herrera. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “B” C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 8 de abril de 2010. No. Interno 0512-08. Actor. María Marlene Bello Sánchez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-08547-01(0132-09). Actor: Álvaro Guillermo Cuellar Romero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

<sup>19</sup> La sentencia que declaró nulo el artículo 7° del Decreto 38 de 1999 se notificó mediante edicto desfijado el 6 de agosto de 2002 y la que declaró nulos los artículos 7° del Decreto 50 de 1998 y 8° del Decreto 2729 de 2001, se notificó mediante edicto desfijado el 23 de octubre de 2007, es decir que la primera quedó ejecutoriada el 12 de agosto de ese año y la segunda el 26 del de octubre de 2007, lo que significa que a partir del día siguiente en que quedaron en firme surgió el derecho para la demandante.

*“La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.*

**Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”**

Claramente, no basta con el solo pasó del tiempo para que opere el fenómeno de la prescripción, es necesario además que el derecho o la acción a los que pretende aplicarse esta forma extintiva sean ya exigibles o ejercitables pues solo desde ese momento podrá contabilizarse el término prescriptivo.

Concluyendo entonces que los servidores públicos no tenían forma de hacer valer su derecho, pues el mismo indefectiblemente cobró vigencia a partir de la nulidad de los decretos salariales, por ende se defendía la tesis de que no puede predicarse prescripción pues en tales periodos no corrió la misma. La prescripción operará contados tres años siguientes a la declaratoria de nulidad.

Tesis que fue acogida en la decisión esbozada por el Consejo de Estado, Sección Segunda–Subsección “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ del veintiuno (21) de abril dos mil dieciséis (2016), pues es esta la que garantiza el acceso a la administración de justicia y la materialización de los derechos<sup>20</sup>.

Sin embargo, un vuelco total a la línea jurisprudencial se dio con algunas decisiones solitarias del Consejo de Estado, Sección Segunda-Sala de Conjueces<sup>21</sup>, en que de nuevo analizaron este asunto y determinaron –sin dar explicaciones fuertes del porque se apartaban de la línea jurisprudencial-, que la prescripción debía tomarse en su explicación más simple, es decir; contando solo tres (3) años, atrás, del inicio de la reclamación administrativa, y se interrumpe con la solicitud de reliquidación. Esto fue lo que dijo;

*“...Pasa la Sala a estudiar la figura de la prescripción; ello hace entrar en línea de cuenta la siguiente pregunta: **¿desde qué fecha hay que reconocer y pagar los salarios y las prestaciones sociales que hubieren sido mal liquidados por concepto de la prima especial de servicios?***

*Al respecto hay tres posibles tesis, que se podrían denominar “tesis amplia” (desde 1993), “tesis intermedia” (aplicar la prescripción trienal a partir de la fecha de interrupción de la prescripción), y “tesis estricta” (a partir de la sentencia constitutiva que declare la nulidad). A continuación se explica la justificación y la viabilidad de cada una de estas tres tesis. Primero la justificación:*

- **Tesis amplia:** los fallos de nulidad tienen efecto *ex tunc*, es decir, se asume que la norma anulada nunca existió, lo que se traduce en que hay que retrotraerse a la situación anterior a la expedición de la norma anulada. Si ello es así, la situación se remite al 1° de enero de 1993, fecha en que empezó a regir la Ley 4ª

<sup>20</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>21</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

de 1992, que introdujo la prima especial de servicios. Es una tesis muy favorable al trabajador, pues se traduce en 25 años de reliquidaciones a partir de hoy.

- **Tesis intermedia:** en materia laboral aplica la prescripción trienal, consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969<sup>22</sup>. De conformidad con estas normas, la prescripción de acciones que emanan de derechos laborales tiene un término de tres años contados a partir de la exigibilidad del derecho. Eso significa que, formulada una reclamación que exija el pago de una prestación periódica, se interrumpe la prescripción y entonces el trabajador tiene derecho al reconocimiento de sus prestaciones desde tres años atrás a partir de la fecha de la solicitud que él haga; y desde ahí hacia adelante. En otros términos, las sumas adeudadas desde hace 4 o 5 o más años se pierden.
- **Tesis estricta:** hasta que no sea anulado o inaplicado el decreto que castiga la prima especial de servicios, él goza de presunción de legalidad y de ejecutoriedad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011, de manera que la limitación salarial y prestacional que él introduce produce plenos efectos. Y es la respectiva sentencia que lo anule o inaplique la que hace exigible el derecho a que se reliquide los salarios y las prestaciones sociales de la manera más favorable al trabajador. Ahí, en la ejecutoria de esa sentencia, nace el derecho; por eso se habla de sentencias “constitutivas”. Entonces es desde ese momento que se tendría derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales y salariales. Antes no. Y hacia futuro, solo a partir de ese día se podría hablar de morosidad, para efectos de contabilizar la futura prescripción trienal. El Consejo de Estado ha sostenido esta línea jurisprudencial por ejemplo en la sentencia de la Sección Segunda del 6 de marzo de 2008 (C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren) y del 16 de junio de 2016 (C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero)<sup>23</sup>.

Segundo la viabilidad:

- **De la tesis amplia:** esta tesis no se acoge por varios motivos. Primero, porque es diferente el instituto de la nulidad del instituto de la exigibilidad del derecho. En efecto, la nulidad tiene efectos *ex tunc*, como se anotó; pero la exigibilidad del derecho exige tener un límite en el tiempo, porque la Constitución dispone en su artículo 28 que no puede haber cadena perpetua ni deudas imprescriptibles. Una deuda de hace 25 años (o más) no puede constituirse en una vena rota para el deudor. Piénsese por un momento en las multas de tránsito o en las sanciones a los morosos de la DIAN, en donde se cambian los papeles y el Estado pasa a ser acreedor: los ciudadanos tienen derecho a

<sup>22</sup> Artículo 41. Decreto 3135 de 1968: “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”.

Artículo 102. Decreto 1848 de 1969: “Prescripción de acciones. 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.

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”.

<sup>23</sup> “En situaciones como la presente en las cuales no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato.

Es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia”.

*redimir sus acreencias y tienen derecho al olvido, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. En este caso lo contrario no es fiscalmente viable ni conceptualmente razonable. Segundo, la factura de cobro de la inactividad procesal del interesado no se le puede trasladar al Estado, de conformidad con el principio según el cual nadie puede alegar o beneficiarse de su propia culpa<sup>24</sup>. Si un actor se demora 15 o 20 años en demandar, como sí lo hicieron en forma oportuna otros trabajadores que se hallaban en una situación similar, él debe asumir el costo de su propia morosidad. Pero no el Estado. Y tercero, con las recientes jurisprudencias sobre prejudicialidad en laboral (cuando se ha debido demandar a la vez en acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho), sobre el reconocimiento de solo dos años en caso de despido injusto y sobre el incidente de impacto fiscal en la Corte Constitucional, entre otras, la tendencia actual apunta a racionalizar por razones de equidad los reconocimientos económicos que se prolongan en el tiempo. Es una tendencia razonable y fiscalmente viable.*

- **De la tesis intermedia: esta tesis se acoge aquí, para lo cual se dispondrá lo pertinente en la parte resolutive. La explícita base legal (criterio formal) y la moderación de la proporción de una solución intermedia (criterio material) hacen que ésta sea la tesis más razonable. Por tanto la prescripción se interrumpe con la solicitud de reliquidación y opera hasta tres años hacia atrás, contados a partir de ese momento.**

- ***De la tesis estricta: esta tesis será dejada de lado porque ella fue aplicada por el Consejo de Estado a propósito de un tema diferente: el contrato realidad. Y como este caso es sobre la prima especial de servicios, que es distinto, no se puede extender la tesis jurisprudencial al caso concreto. Por otra parte, es la tesis más desfavorable para los trabajadores.***

**(...) Tercero, la demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 14 de julio de 2008, o sea tres años atrás de la fecha en que solicitó el reajuste de sus prestaciones sociales y salariales, debido a la prescripción trienal. Por tanto, no tiene derecho a que se le reliquide desde el día 1° de enero de 1993, como lo indicó el fallo inicial, el cual será en este punto revocado.”**

Sin embargo, el desconocimiento de esta decisión a lo dispuesto en la Sentencia C-634 de 2011 para que una autoridad judicial se aparte del precedente jurisprudencial, fue evidente, lo que generó más confusión que claridad frente al asunto;

*“(…). 15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios*

<sup>24</sup> *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, en latín.

*del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.*

*Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comentario en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados.(...)”<sup>25</sup>*

Finalmente, fue la mencionada Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, la que cambia la línea jurisprudencial y fija una nueva posición frente a este fenómeno;

*“...ahora, en materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen<sup>26</sup>: (i) que el termino de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

*Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.*

Y agrega;

*En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).*

*Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4ª de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, pues que, en principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos –parcialmente-, mediante la*

<sup>25</sup> Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011 (paginas 33-34), M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanan 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, peso solo un lapso igual.

Decreto 1848 de 1969. Artículo 102.

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.



*sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. Maria Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, «interpretaron erróneamente (...) la ley» y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.*

Lo anterior para concluir lo siguiente;

*Es criterio de la Sala que, en el caso de la prima especial de servicios, la constitución del derecho ocurrió en el primero de los eventos previamente señalados, es decir, su exigibilidad se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993”*

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, la Sala de Conjuces acoge la última tesis propuesta por el Consejo de Estado en esta materia, en consecuencia, y aplicada al caso en concreto, se tiene que, la demandante realizó la reclamación de la prima especial de servicios el día **12 de octubre de 2017** como, se puede constatar a folios 13-16 del encuadrado, lo que indica que tiene un periodo de protección de tres (3) años hacia atrás contados desde esta fecha, es decir que la prescripción opera desde el **12 de octubre de 2014** hacia atrás, lo que quiere decir que sobre el periodo reclamado que inicio el **29 de julio de 2015 hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia o de la desvinculación de la demandante en el cargo de Juez de la Republica, lo que ocurriese primero**, no ha operado el fenómeno de la prescripción trienal labora.

#### 14. COSTAS.

Se dice que las costas se componen de las Costas procesales y de las Agencias en Derecho, entendida la primera como aquellos gastos procesales en que incurrió la parte demandante, para por así decirlo impulsar el proceso y las segundas son los honorarios por el trabajo realizado por el apoderado de la demandante, sin embargo, para fijar las agencias en derecho, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

Ahora bien, no existe prueba en el expediente de los gastos en que pudo incurrir la parte demandante en el envío de los traslados de la demanda, por lo que no se emitirá condena en este sentido.

Al respecto de las agencias en derecho y conforme el n° 1 del artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016;

*“...ARTÍCULO 5°. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:*

##### 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

*(...).*

*En primera instancia.*

*a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

(...).”

Ahora bien, el artículo 25 del C.G.P., frente a las cuantías dice:

*“Artículo 25. Cuantía. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.*

*Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).*

*Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).*

*Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).*

(...).”

Respecto a este tema la misma sentencia de unificación se pronunció;

*“...Finalmente, respecto de las costas procesales ordenadas por el a quo la Sala procederá a su revocatoria, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>27</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio. Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y de la existencia de pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez.”*

De acuerdo con lo anterior al no avizorarse mala fe o maniobras dilatorias por la parte vencida, la Sala de Conjuces considera que no hay lugar a emitir condena en costas-agencias en derecho.

## 15. EXCEPCIONES

<sup>27</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de agosto de 2015, medio de control n° 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez « (...) La norma contenida en el artículo 188 no impone al funcionario judicial la obligación de conceder las costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, es, de pronunciarse sobre su procedencia.

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

Las excepciones propuestas por la demandada son; **i). Ausencia de causa petendi, ii). Integración del Litis consorcio necesario, iii). Prescripción trienal e iv). Innominada;** las cuales se resolverán en el siguiente orden;

De la *ausencia de causa petend e innominada*; la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado; dejó en claro que la prima especial de servicios es una prestación social a la que solo tienen derecho los Jueces de la República, al igual evidenció el yerro cometido por las demandadas, en el entendido que del 100% del su sueldo básico, extrajeron el 30% y lo hicieron pasar como prima especial de servicios, y el restante 70% lo pagaron como sueldo básico, por tanto, a los demandantes les asiste un derecho para reclamar, en todo el sentido de la palabra. Frente a la *integración de la Litis consorcio necesario*, los actos administrativos atacados por el demandante, fueron emitidos por la demandada y no hubo participación del Gobierno Nacional, además, por conducto de la Ley 270 de 1996, la Rama Judicial tiene presupuesto autónomo y por tanto, el pago de las posibles condenas, no está supeditado a la voluntad del Gobierno Nacional, por lo tanto, también se negará esta excepción. Finalmente; la única excepción que se declarará probada, es la de *prescripción extintiva del derecho*, pues a la luz de la mencionada sentencia de unificación, sobre los periodos reclamados respecto de esta prima especial de servicios, el derecho se hizo exigible, desde el mismo momento en que entró en vigencia la Ley 4 de 1992, es decir; 1 de enero de 1993 y desde ese momento, los demandantes han podido hacer exigible el derecho a la prima especial de servicios, ante la inexistencia de algún factor que impidiera la exigencia del derecho.

## 16. CASO CONCRETO

Fuerza declarar que la prima especial de servicios no es factor salarial conforme lo dispuso la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2ª-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, y declarar también, que sobre el periodo reclamado por la demandante, no operó el fenómeno de la prescripción trienal laboral, por tanto, deberá hacerse las reliquidaciones y pagos que aquí se ordenen ***desde el 29 de julio de 2015 y hasta que deje de ser Juez de la República o hasta la ejecutoria de esta sentencia, lo que ocurra primero.***

Así las cosas, obra prueba dentro del expediente que la demandante **ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** labora al servicio de la Rama Judicial, desde el ***29 de julio de 2015 y aún el día de presentación de esta demanda***, seguía ocupando dicho cargo, de ahí que, tenga derecho al reconocimiento y pago, de la prima especial de servicios, ***desde el 29 de julio de 2015 y hasta que deje de ser Juez de la República o hasta la ejecutoria de esta sentencia, lo que ocurra primero.***

Por otro lado, del análisis realizado por la Sala de Conjuces, queda claro que durante el periodo en que la demandante viene ocupando el cargo de Juez de la República, no solo, no le fue reconocida, ni pagada la prima reclamada, sino además,

hubo una disminución del salario básico, en tanto fue demostrado que la demandada, no solo, no pagó la prestación social que aquí se reclama, sino, que además, extrajo el porcentaje legal equivalente a la prima especial de servicios (30%) del sueldo básico, dejándolo solo en el 70% y respecto de este valor, liquidó las prestaciones sociales, pues consideró que su sueldo básico, era el 100% menos la prima que no es factor salarial, pero no tuvo en cuenta, que no se le estaba pagando la prima, sino restándosele de su propio sueldo, por lo que debe ordenarse, la reliquidación de las prestaciones sociales, con el 100% del sueldo básico de la demandante, **desde el 29 de julio de 2015 y hasta que deje de ser Juez de la Republica o hasta la ejecutoria de esta sentencia, lo que ocurra primero, SIN TOMAR LA PRIMA COMO FACTOR SALARIAL**, y pagar la diferencia adeudada.

Sumas dinerarias que serán liquidadas en favor de la señora **ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO**, siendo ajustados sus los valores en los términos del artículo 178 del CPACA, utilizando la siguiente fórmula:

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

Según la cual el valor presente se determina multiplicando el valor histórico (Rh), Qué es el que corresponde a la prestación social por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria está sentencia por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió efectuarse el pago). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el numeral 4° del artículo 195 del CPACA.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, para cada reliquidación prestacional.

### 13. OTROS ASUNTOS

El 25 de enero de 2021, entro en vigencia la Ley 2080 de 2021, que reformó en muchos aspectos la Ley 1437 de 2011, norma reina en el procedimiento administrativo y el artículo 192 no fue la excepción. Esta ley a través del artículo 87 derogó el inciso 3° del artículo 192 del CPACA, y en su reemplazo, nos remitimos al n° 2 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el cual reza:

*“Art. 247. Modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo a las siguientes reglas:*

*1), 2). Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente, citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan formula conciliatoria. 3), 4), 5), 6), y 7).” (subrayas del Despacho).*

En este sentido, la **SALA** advierte a las partes, que, de existir recurso de apelación en contra de esta providencia, en especial por la parte demandada, cumplido el término de ejecutoria de la sentencia, procederá automáticamente al estudio sobre si concede el o los recursos de apelación y, solo citará a audiencia de conciliación si media solicitud de las partes.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

#### 14. FALLA

**PRIMERO: ACOGER** íntegramente la Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, y en consecuencia;

**SEGUNDO:** Declárese **NO PROBADAS** las excepciones *ausencia de causa petendi, integración de la Litis consorcio necesaria, innominada* y **PROBADA** la excepción de *prescripción* propuestas por la accionada y conforme las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO: ACCEDER PARCIALMENTE** a las pretensiones de la demanda.

**CUARTO: DECLARAR** la nulidad de los actos los siguientes actos administrativos; (i). *resolución DESAJMZR17-1197 de 7 de noviembre de 2017*, y (ii). *Acto administrativo ficto presunto negativo*.

**QUINTO: ORDENAR** a la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** pagar a la **Dra. ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** la prima especial de servicios, causada *desde el 15 de julio de 2015 y hasta la ejecutoria de esta sentencia o el retiro del cargo de Juez de la Republica de la demandante, lo que ocurra primero*, equivalente al 30% de su salario básico, sin que le sea descontado del 100% de este.

**SEXTO: DECLARAR** que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 **NO ES FACTOR SALARIAL** y, en consecuencia, negar las pretensiones relacionadas con su reconocimiento y la reliquidación de las prestaciones sociales de la demandante, teniendo en cuenta este tópico.

**SEPTIMO: ORDENAR** a la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** pagar a la **Dra. ALEXANDRA HERNANDEZ HURTADO** los valores que resulten de la reliquidación de sus prestaciones sociales, tomando como base el 100% de su salario básico y no el 70% como se viene haciendo, *desde el 15 de julio de 2015 y hasta la ejecutoria de esta sentencia o el retiro del cargo de Juez de la Republica de la demandante, lo que ocurra primero*,

**OCTAVO: DECLARAR** que sobre el periodo reclamado por la demandante **NO OPERÓ** el fenómeno de la prescripción trienal laboral, por las razones anunciadas en la parte motiva de esta providencia.

**NOVENO: NEGAR** la condena en costas y agencias en derecho.

**DECIMO:** Contra esta decisión procede el recurso de apelación conforme el artículo 243 del CPACA.

**DECIMO PRIMERO:** Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia y a petición de parte interesada, emitir **COPIAS AUTÉNTICAS**. Por **SECRETARIA** hacer las anotaciones en la base de datos **SIGLO XXI**.

**DECIMO SEGUNDO:** Evacuadas todas las etapas procesales y una vez este ejecutoriada la última providencia emitida, **ARCHIVASE** las diligencias.

**NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en **SALA VIRTUAL** del 9 de marzo de 2021.

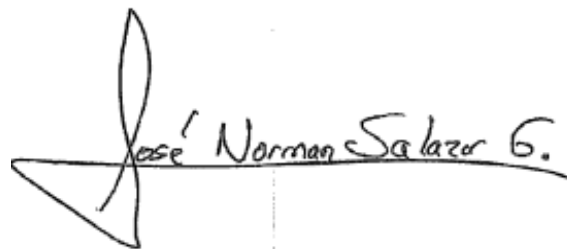
**Los Conjueces:**



**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Ponente



**RODRIGO GIRALDO QUINTERO**  
Revisor



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor



REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 2a UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente (E): **AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Manizales, once (11) de MARZO de dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicación</b>	<b>17001 23 33 000 2017 00708 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Nulidad y Restablecimiento del Derecho</b>
<b>Demandante:</b>	<b>Colpensiones</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Luis Fernando Rodríguez Zuluaga</b>

Procede el Despacho, a dar cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo de Estado mediante auto interlocutorio del 4 de junio de 2020, con el cual se revocó el auto del 25 de septiembre de 2018 emanado de este despacho dentro del proceso de la referencia y que negaba el llamamiento en garantía solicitado por la EPS y Medicina Prepagada Suramericana S.A. EPS Sura.

En atención al fundamento legal citado por la alta corporación<sup>1</sup>, se inadmitirá el llamamiento en garantía solicitado por la EPS SURA frente a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), a fin de que **corrija** el llamamiento en garantía dentro del término de diez (10) días siguiente a la notificación de este proveído, en los siguientes aspectos:

1. Deberá determinar la naturaleza jurídica de la entidad llamada en garantía, acreditar debidamente su Representante Legal y su Domicilio.
2. Deberá exponer los supuestos fácticos y jurídicos en que sustenta el llamamiento en garantía.

**Notifíquese**

AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**Augusto Morales Valencia**

**Magistrado (E)**

<sup>1</sup> Artículos 11, 42 y 65 del C.G.P.; artículo 103 CPACA; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejera Ponente: María Adriana Marín. Auto del 12 de septiembre de 2019. Radicado. 05001-23-33-000-2016-00151-02 (62829).



17001-33-39-006-2018-00367-02

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**DE CALDAS**

**SALA 2ª DE DECISIÓN ORAL**

**Magistrado Ponente (E): AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Manizales, once (11) de MARZO de dos mil veintiuno (2021)**

**A.I. 34**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia N°030 del 06 de febrero de 2020, emanada del Juzgado 6° Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la señora **DORA ISABEL ORTEGON NUÑEZ**, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM**.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por la señora Jueza, y no se detecta causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna.

Por razón de lo anterior, y ser procedente, con fundamento en el artículo 247 numeral 3 del CCA<sup>1</sup>, habrá de admitirse el recurso de segundo grado, y con este mismo auto se dará traslado para ALEGACIONES y concepto del Ministerio Público conforme al artículo 247 inc. 4° ibídem.

Cabe anotar, que en el presente trámite no se dará aplicación a las modificaciones efectuadas por la Ley 2080 de 2021 por lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 86 ibídem.

Por lo expuesto,

**RESUELVE**

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011.

**ADMÍTESE** el recurso de apelación interpuesto y sustentado en forma oportuna por la parte demandante, contra la sentencia N°030 del 06 de febrero de 2020, emanada del Juzgado 6° Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **DORA ISABEL ORTEGON NUÑEZ** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FNPSM**.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

EJECUTORIADA esta providencia, comenzará a correr **inmediatamente** para las partes el término de diez (10) días para que presenten sus **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**; vencido este lapso, el Ministerio Público podrá presentar su concepto de mérito dentro de los diez (10) días siguientes.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" **Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.**

**NOTIFÍQUESE**



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
**Magistrado Ponente (E)**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 044 de fecha 12 de marzo de 2021.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

---



---

**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CALDAS

SALA 2a. UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente (E): **AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Manizales, primero (1°) de MARZO de dos mil veintiuno (2021).

A.I. 36

<b>Radicación:</b>	<b>17 001 23 33 000 2018 00447 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Protección de Derechos e Intereses Colectivos</b>
<b>Accionante:</b>	<b>Blanca Reina Salgado Sánchez</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Corpocaldas y otro</b>

Procede el Despacho, a admitir la presente demanda por encontrar reunidos los requisitos previstos en el artículo 18 de la ley 472 de 1998 y en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia:

1. **Se admite** la demanda que en ejercicio del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos instaura la señora **Blanca Reina Salgado Sánchez** contra la Corporación Autónoma Regional e Caldas – Corpocaldas y el Municipio de Manizales.
2. Mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, en la forma y términos indicados en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2.021 y en concordancia con los artículos 21 y 44 de la Ley 472 de 1998, se notificará la demanda a las siguientes personas:
  - 1) A Director General de la Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas.
  - 2) Al Alcalde del municipio de Manizales.
  - 3) A la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
  - 4) Al Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal Administrativo<sup>1</sup>.
  - 5) Al Defensor del Pueblo.<sup>2</sup>
3. Remítase a la parte accionada<sup>3</sup>, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de Estado, copia de la demanda y de sus anexos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2.021.

<sup>1</sup> Artículo 21, incisos 6 y 7 de la Ley 472 de 1998

<sup>2</sup> Artículos 13 y 80 de la Ley 472 de 1998

<sup>3</sup> Comoquiera que la demanda fue presentada antes de la expedición del Decreto 806 de 2020.

4. El traslado a la entidad demandada será por el término de diez (10) días, dentro de los cuales podrán contestar la demanda, solicitar la práctica de pruebas y proponer excepciones, conforme lo disponen los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998.
5. Por la Secretaría de esta Corporación, ofíciase a la **Emisora de la Policía Nacional** para que a través de este medio de comunicación se **informe** sobre la existencia del presente trámite a los miembros de la comunidad, para los fines del artículo 24 de la Ley 472 de 1998 (artículo 21, ib.), con cargo de allegar al expediente constancia de la respetiva publicación, en un término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la recepción del oficio.
6. **Adviértase** a las partes, al Ministerio Público y a los demás intervinientes, que dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término del traslado a los demandados, se citará a audiencia de pacto de cumplimiento y que la decisión se tomará dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de dicho término, en caso de no llegar a ningún acuerdo en dicha audiencia (Art. 22 y 27 de la Ley 472 de 1998).

**Notifíquese**



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**Augusto Morales Valencia**

**Magistrado (E)**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 2a UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente (E): AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, cinco (5) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

A.I. 37

Radicación	17001-23-00-000-2020-00297-00
Clase:	Incidente de Desacato (Tutela)
Accionante:	Juan Carlos Panesso Quiroga
Accionado:	Fiscalía General de la Nación

Procede el Despacho a decidir sobre el incidente de desacato en la actuación de la referencia.

I. Antecedentes

1. La sentencia de tutela.

A través de sentencia proferida por esta Corporación el 1° de diciembre de 2020, se resolvió:

*“Primero: Se ampara el derecho de petición y de habeas data del señor Juan Carlos Panesso Quiroga frente a la Fiscalía General de la Nación.*

*Segundo: Se ordena a la Fiscalía General de la Nación a través del Fiscal 10 Unidad Hurtos Celulares e Informáticos Manizales, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, responda de fondo el derecho de petición de documentos, presentado por el actor el día 21 de octubre de 2020 en relación con el proceso NUNC 170016000256201403155.*

*Tercero: Se ordena a la Fiscalía General de la Nación a través del Fiscal 01 Unidad Local Querellables Manizales, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de este fallo,*

*responda de fondo el derecho de petición de información y documentos, presentado por el accionante en relación con el proceso NUNC 170016000256201003598.*

**Cuarto: Se ordena a la Fiscalía General de la Nación, que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, realice las modificaciones necesarias en el sistema SPOA por ella administrado, a fin de que, en relación con el señor Juan Carlos Panesso Quiroga, identificado con la cédula de ciudadanía No. 75.082.000, se eliminen las anotaciones sobre las denuncias identificadas con NUNC [...]; por consiguiente, se prohíbe a la Fiscalía o a otra entidad del Estado a través de ésta, que expida a terceras personas y a particulares en general, certificaciones sobre tales denuncias. /Resaltado fuera del texto original/**

[...]"

## **2. El escrito de incidente de desacato.**

La parte accionante, mediante apoderada judicial, radicó escrito mediante el cual solicitó la apertura de incidente de desacato contra la Fiscalía General de la Nación por incumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela ya reseñado. Se aduce que el actor se acercó a la URI de la Fiscalía Seccional Manizales el día 28 de diciembre de 2020 para consultar el cumplimiento de la orden de tutela, encontrando que las anotaciones en el sistema SPOA continúan apareciendo, esto es, no habían sido eliminadas conforme a lo ordenado por el Tribunal.

## **3. Actuación del despacho.**

Mediante auto del 27 de enero de 2021, se ordenó poner en conocimiento del **Fiscal General de la Nación**, Dr. Francisco Barbosa Delgado, en la ciudad de Bogotá, del **Fiscal 10 Unidad Hurto Celulares e Informáticos Manizales** y del **Fiscal 01 Unidad Local Querellables Manizales**, el escrito presentado por el señor **Juan Carlos Panesso Quiroga**, allegado al Despacho el día 12 de enero de 2021, para que en el término improrrogable de dos (2) días informaran al Despacho sobre las acciones adelantadas para dar cumplimiento definitivo al fallo de tutela proferido el 1° de diciembre de 2020.

Con relación al numeral cuarto del fallo de tutela, la Fiscalía General de la Nación insiste en que no es posible dar cumplimiento a lo allí ordenado, teniendo en cuenta que el Ingeniero Nelson Campos, Administrador Nacional del Sistema Misional de Información SPOA, considera que *“...el SPOA es un sistema misional de entidad, y no es un sistema de anotaciones y antecedentes, por lo tanto considero que esas modificaciones no son viables...”*, sin embargo, elevó la consulta al Despacho de la Delegada para la Seguridad Ciudadana, quienes emitieron un concepto muy claro sobre el tema, resaltando que, *“...la solicitud de eliminación de registros en el sistema misional SPOA es improcedente en los términos en que se pretende por el juez constitucional, toda vez que la información allí contenida corresponde a la recolección de información por parte de la Fiscalía relativa a las actuaciones que adelantan sus funcionarios respecto a las noticias criminales que han sido creadas por denuncia, querrela, petición especial o de oficio, sin que de ninguna manera esos datos constituyan antecedentes penales o anotaciones judiciales que vulneren los derechos al habeas data, el buen nombre y la honra de los ciudadanos.”* Aunado a lo anterior se, aduce que la sentencia de tutela fue impugnada y por ende no está obligada a dar cumplimiento a la misma hasta tanto se desate el recurso ante el Consejo de Estado.

Posteriormente, mediante auto del 17 de febrero de 2021, el Despacho ordenó al señor Fiscal General de la Nación, Dr. Francisco Barbosa Delgado, para que se sirviera requerir el cumplimiento del ordinal cuarto del fallo de tutela en referencia, a la Directora Seccional de la Fiscalía General de la Nación –Caldas, Dra. Ángela María Bedoya Vargas, en los términos del artículo 27 del Decreto 2195 de 1991.

El 19 de febrero de 2021, la Coordinadora de la Unidad de Conceptos y Asuntos Constitucionales de la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) de la Fiscalía General de Nación, manifestó lo siguiente:

*“...El 4 de febrero de 2021 el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, resolvió el recurso de apelación presentado por la Dirección Seccional de Caldas de la FGN en contra de la sentencia proferida el 1 de diciembre de 2020 del Tribunal Administrativo de Caldas y revocó el ordinal cuarto de la sentencia de 1 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Segunda de Decisión...”*



## II. Consideraciones

Como se expuso, la parte accionante acusa de desacato a la entidad accionada por incumplimiento a lo ordenado en el fallo de tutela proferido en el proceso de la referencia.

Ahora bien, de la respuesta ofrecida por las Unidades de Fiscalía requeridas, se desprende que por parte de éstas se ha dado cabal cumplimiento a lo ordenado en los ordinales segundo y tercero del fallo de tutela, comoquiera que respondieron de fondo los derechos de petición presentados por el actor a fin de que le fueran entregadas las copias de las investigaciones adelantadas en su contra. De ello da cuenta la prueba allegada al expediente digital.

En cuanto a la orden contenida en el ordinal cuarto del fallo, a cargo de la Fiscalía General de la Nación, se observa que, en efecto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, con ponencia del Magistrado Milton Chaves García, resolvió la impugnación presentada por la Fiscalía General de la Nación contra el fallo de tutela proferido en primera instancia por este Tribunal en el procedo de tutela de la referencia. La decisión en segunda instancia fue la siguiente:

1. **Revocar** el numeral cuarto de la sentencia del 1 de diciembre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Segunda de Decisión, objeto de impugnación. En su lugar:
2. **Negar** el amparo del derecho al habeas data del señor Juan Carlos Panesso Quiroga.
3. **Confirmar** en los demás el fallo impugnado.

[...]

Dado lo anterior, no resulta procedente continuar con el trámite de desacato solicitado por la parte actora comoquiera que la orden de eliminación de las anotaciones en el sistema SPOA de la Fiscalía a nombre del señor Quiroga Panesso, contenida en el ordinal 4° del fallo de primera instancia, fue revocada en segunda instancia por el Consejo de Estado, motivo suficiente para disponer el archivo del presente incidente, por carencia de objeto.

En mérito de lo expuesto,

### **III. Resuelve.**

**ORDÉNASE el archivo** del expediente de incidente de desacato presentado por la parte accionante.

Por la Secretaría de esta Corporación, notifíquese el contenido de esta decisión a las partes, en la forma más expedita, enviando copia de este proveído.

**HÁGANSE** las anotaciones que sean de caso en el Programa Justicia Siglo XXI

**Notifíquese**



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**Augusto Morales Valencia**  
Magistrado (e)

17001-2333-000-2020-00098-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 2ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADO PONENTE: Augusto Morales Valencia (E)

Manizales, once (11) de MARZO de dos mil veintiuno (2021)

Al. 35

Procedente del municipio de Victoria, Caldas, para el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, recurso contemplado en el artículo 136 del Código de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en armonía con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, han llegado a la Oficina Judicial, para reparto, correspondiendo al suscrito Magistrado, el Decreto número 018 de 27 de febrero de 2021 expedido por el señor Alcalde de Victoria, “Por medio del cual se toman medidas transitorias para controlar la propagación del Covid -19 en el municipio de Victoria Caldas y se adoptan otras disposiciones”.

A efectos de resolver su admisibilidad, se

#### CONSIDERA

El precepto 136 del C/CA ya mencionado, dispone:

**“CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento” /Subrayas de la Sala/.

Como se desprende de la norma insertada, son dos los elementos que gobiernan la disposición en mención: 1) Que la actividad sea el ejercicio de una potestad administrativa, y 2) que las mismas sean expedidas en desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

Los Estados de Excepción están previstos en los artículos 212 a 215 constitucionales. El primero alude al estado de guerra exterior (art. 212); el 213 contempla el Estado de conmoción interior, y el artículo 215 prevé el “Estado de Emergencia”, en este evento, cuando se den hechos distintos al de repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y con el fin de procurar el restablecimiento de la normalidad; o por la grave perturbación del orden público que atente contra la estabilidad institucional y la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de atribuciones ordinarias de las autoridades de policía; y aquellos cuando “perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”, habilitan al Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, para “**declarar el estado de emergencia** por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”.

El mismo mandato 215 señala en su inciso 2º que, “Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”; de igual modo, estipula su inciso 3º, en lo pertinente, que:

“Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia...”.

## **EL DECRETO DE ESTADO DE EMERGENCIA**

El señor Presidente de la República con fundamento en las potestades constitucionales y legales que le confieren los artículos 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto N° 417 de 17 de marzo de 2020, “Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” por un lapso de 30 días calendario “contados a partir de la vigencia de este decreto” (art. 1º), y ordenando con su artículo 3º:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas

aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo”/Líneas no son del texto/.

Aquel Decreto 417 de Emergencia empezó a regir a partir de su “publicación”, que lo fue el mismo día de su expedición, el 17 de marzo último, en el Diario Oficial de la Nación N° 51.259, y tenía una duración de 30 días contados a partir de la vigencia del Decreto en mención, sin que éste hubiera sido prorrogado.

Posterior a la expedición del decreto en mención, se profirió el Decreto 637 de mayo 6 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, expedido de igual manera, con fundamento en las potestades conferidas en los artículos 215 Constitucional y en la ley 137 de 1994, Decreto que igualmente tuvo una vigencia de 30 días sin prórroga alguna; disponiendo en su artículo tercero que el Gobierno nacional adoptaría mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en el Decreto en mención, las necesarias para conjurar la crisis.

De lo expuesto se evidencia que, pese a que una cosa es el Estado de Excepción, denominado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decretos 417 de marzo de 2020 y 637 de mayo de 2020), y el Estado de Emergencia Sanitaria que aún persiste, el cual se ocasionó con la declaratoria de Pandemia por parte de la OMS originada en el Covid - 19, en virtud del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, se debe garantizar el control inmediato de legalidad procede frente a los actos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, y en este caso, durante los estados de Emergencia Sanitaria declarados.

#### **EI DECRETO DEL SEÑOR ALCALDE DE VICTORIA, CALDAS**

Es claro que el Decreto del Alcalde de la municipalidad mencionada remitido para Control Inmediato de Legalidad (CIL), se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, el cual persiste tal como se evidencia en el Decreto 206 de 26 de febrero de 2021, “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19, Y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura*”; el

cual en su artículo 13 contempla una vigencia a partir del 1° de marzo de 2021, hasta el día 1 de junio de 2021.

Ahora; como por razón del confinamiento de los servidores judiciales y de la comunidad en general, a raíz de los Decretos expedidos tanto por las autoridades nacionales como territoriales con motivo del COVID-19, y ante la imposibilidad de acceso a las instalaciones del Palacio Nacional, sede del Tribunal, con el fin de darle trámite y transparencia al proceso, deberá sustituirse el mecanismo de publicidad previsto en el numeral 2 del artículo 185 del Código de lo Contencioso Administrativo de fijación física del aviso, por la publicación en medios electrónicos a los interesados.

Esta providencia se notificará personalmente de manera virtual al señor Alcalde de Victoria y al señor Gobernador de Caldas, en sus condiciones de representantes legales del Municipio y del Departamento de Caldas, el segundo por ejercer el control de tutela sobre los actos de los alcaldes (art. 305 numeral 10 de la Constitución); igualmente al Presidente del Concejo local y al Personero de Victoria, también para los efectos del numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437/11.

Es por ello que,

#### RESUELVE

**ADMÍTESE** el mecanismo de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD con respecto al Decreto N° 018 de 27 de febrero de 2021 *“Por medio del cual se toman medidas transitorias para controlar la propagación del Covid -19 en el municipio de Victoria Caldas y se adoptan otras disposiciones.”*, expedido por el Alcalde Municipal de Victoria, Caldas.

FÍJESE AVISO en la página virtual de la Rama Judicial ([www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-caldas/232](http://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-caldas/232)), por el lapso de diez (10) días, término durante el cual, cualquier ciudadano podrá intervenir por vía virtual a través de la dirección electrónica [“sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co”](mailto:sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co), para defender o impugnar la legalidad de los actos administrativos indicados.

Vencido el plazo de fijación del aviso, pase el expediente en forma electrónica al PROCURADOR JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, para que se sirva rendir concepto dentro de los diez (10) días siguientes; vencido este plazo, pasará el expediente al Despacho del suscrito Magistrado para elaboración de la respectiva ponencia en los términos del numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE** este auto a través de la dirección electrónica para notificaciones judiciales, tanto al señor Alcalde como al señor Gobernador de Caldas, en sus calidades de representantes legales del municipio de Victoria, Caldas, y del Departamento de Caldas; así como a los señores Presidente del Concejo y Personero de la misma municipalidad.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLIQUESE**



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**Augusto Morales Valencia  
Magistrado (E)**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
Magistrado Ponente (E): Augusto Morales Valencia  
Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Al. 38

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 00 000 2019 00093 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Reparación de Perjuicios Causados a un Grupo</b>
<b>Demandante:</b>	<b>María Claudia Villada Marín y Otros</b>
<b>Demandado:</b>	<b>Corpocaldas y otros</b>

Encontrándose el proceso a Despacho el proceso para la audiencia de pruebas programada, una parte, para el día lunes 23 de noviembre de 2020, se observa que en el memorial allegado por la parte demandante mediante correo electrónico el día miércoles 10 de marzo de 2021, manifiesta que las personas que rendirán su testimonio no cuentan con los medios tecnológicos para acceder a la diligencia programada; así como que no saben cómo utilizar estos elementos tecnológicos, careciendo, además, de correo electrónico para tales fines.

El Decreto Legislativo 806 de 2020, expedido con la finalidad de “... implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, determinó en su artículo 1° que,

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Este decreto tiene por objeto implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del presente decreto. Adicionalmente, este decreto pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación



de las actividades económicas que dependen de este.

PARÁGRAFO. En aquellos eventos en que los sujetos procesales o la autoridad judicial no cuenten con los medios tecnológicos para cumplir con las medidas establecidas en el presente decreto o no sea necesario acudir a aquellas, se deberá prestar el servicio de forma presencial, siempre que sea posible y se ajuste a las disposiciones que sobre el particular dicten el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Superior de la Judicatura, los Centros de Arbitraje y las entidades con funciones jurisdiccionales.

Los sujetos procesales y la autoridad judicial competente deberán manifestar las razones por las cuales no pueden realizar una actuación judicial específica a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones de lo cual se dejará constancia en el expediente y se realizará de manera presencial en los términos del inciso anterior.

A su vez, el artículo 2 ibídem estableció:

***“Artículo 2. Uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Se deberán utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales y asuntos en curso, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, como también proteger a los servidores judiciales, como a los usuarios de este servicio público.***

***Se utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias. Por tanto, las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, presentaciones personales o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos.***

...

***En aplicación de los convenios y tratados internacionales se prestará especial atención a las poblaciones rurales y remotas, así como a los grupos étnicos y personas con discapacidad***

*que enfrentan barreras para el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para asegurar que se apliquen criterios de accesibilidad y se establezca si se requiere algún ajuste razonable que garantice el derecho a la administración de justicia en igualdad de condiciones con las demás personas.*

***Parágrafo 1.** Se adoptarán todas las medidas para garantizar el debido proceso, la publicidad y el derecho de contradicción en la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Para el efecto, las autoridades judiciales procurarán la efectiva comunicación virtual con los usuarios de la administración de justicia y adoptarán las medidas pertinentes para que puedan conocer las decisiones y ejercer sus derechos.*

***Parágrafo 2.** Los municipios, personerías y otras entidades públicas, en la medida de sus posibilidades, facilitarán que los sujetos procesales puedan acceder en sus sedes a las actuaciones virtuales". /Resalta el Despacho/*

De conformidad con lo expuesto y lo dispuesto en los esquemas disposicionales reproducidos, por la Secretaría de la Corporación, **OFÍCIESE** inmediatamente a la Personería Municipal de Neira - Caldas, para que se sirvan facilitar a las personas que se indican a continuación, su comparecencia de manera virtual a través de la plataforma Microsoft - Teams, a la audiencia de pruebas que se celebrará **el día lunes quince (15) de marzo** de dos mil veintiuno a las diez de la mañana (**10:00 a.m.**): Son ellas las **señoras Yeniffer Lorena Aguirre Duque y María Doris Sánchez García**, testimonios solicitados por la parte demandante.

Así mismo, la personería de Neira, se servirá informar la cuenta o cuentas de correo electrónico a través de las cuales podrán acceder los testigos que concurran a la diligencia.

Así mismo, la parte interesada en la prueba deberá informar oportunamente a las testigos, el sitio de comparecencia para la recepción de sus testimonios.

Se advierte a las partes que, en caso que requieran allegar algún memorial como sustituciones, renunciaciones de poderes u otros documentos para que sean

tenidos en cuenta en la audiencia, se sirvan remitirlos previamente a más tardar el día anterior a la celebración de la audiencia, únicamente al correo [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co), y se deja presente que cualquier documento enviado a una dirección diferente a la mencionada, se entenderá por no presentado.

Cualquier comunicación, se hará a través de las direcciones electrónicas indicadas en el expediente.

### **Notifíquese y Comuníquese**



AUGUSTO MORALES VALENCIA  
Magistrado

**Augusto Morales Valencia**  
**Magistrado (E)**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Yorly Xiomara Gamboa Castaño  
Conjuez.

**A.S. 021**

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Asunto:** Fija Audiencia de Conciliación  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17-001-23-33-000-2016-00004-00  
**Demandante:** María Eugenia López Bedoya  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, es procedente fijar fecha para la celebración de la **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**, la cual se programa para el próximo **LUNES, VEINTINUEVE (29) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**, a partir de las **TRES DE LA TARDE (3:00 P.M.)**.

La respectiva audiencia se llevará a cabo a través de la plataforma TEAMS, para lo cual se enviará la respectiva invitación a través de su correo electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yorly Xiomara Gamboa Castaño', written over a faint grid background.

**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
Conjuez.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 044 del 12 de Marzo de 2021.

A handwritten signature in green ink, consisting of several loops and a long tail.

HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA  
Secretario

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Yorly Xiomara Gamboa Castaño  
Conjuez.

**A.S. 020**

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Asunto:** Fija Audiencia de Conciliación  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17-001-23-33-000-2016-00662-00  
**Demandante:** Jorge Hernán Piedrahita Gallo  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 4º del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, es procedente fijar fecha para la celebración de la **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**, la cual se programa para el próximo **LUNES, VEINTINUEVE (29) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO (2021)**, a partir de las **CUATRO DE LA TARDE (4:00 P.M.)**.

La respectiva audiencia se llevará a cabo a través de la plataforma TEAMS, para lo cual se enviará la respectiva invitación a través de su correo electrónico.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Yorly Xiomara Gamboa Castaño', written over a light blue grid background.

**YORLY XIOMARA GAMBOA CASTAÑO**  
Conjuez.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 044 del 12 de Marzo de 2021.

A handwritten signature in green ink, consisting of several loops and a long tail.

HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA  
Secretario

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES**

Tomás Felipe Mora Gómez  
Conjuez Ponente

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala a emitir la sentencia de primera instancia, después de haber agotado algunas etapas procesales necesarias y prescindido de la audiencia inicial a la luz de los literales a) y d) del artículo 182A del CPACA, dentro de este medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en el que es demandante el señor **ALVARO SALDARRIAGA ECHEVERRY** contra la **NACIÓN-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**, en Sala de Conjueces, conformada por el **Dr. TOMAS FELIPE MORA GOMEZ** en calidad de Conjuez Ponente, y con la participación de los Conjueces Revisores **Dr. JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ** y **Dr. RODRIGO GIRALDO QUINTERO**.

**2. ANTECEDENTES PROCESALES**

Se tiene que en el presente proceso se surtieron con éxito las siguientes etapas procesales:

Presentación de la demanda el 19 de diciembre de 2017, declaración de impedimento de la Sala Plena de este Tribunal el 15 de junio de 2018, auto acepta impedimento del Consejo de Estado de 6 de septiembre de 2018 y sorteo de Conjueces el 26 de julio de 2019 (fls. 1-74), admisión de la demanda el 21 de octubre de 2019 y notificación electrónica de la demanda el 24 de octubre de 2019 (fl. 75-83), traslado de excepciones n° 015 de 24 de febrero de 2020, constancia de suspensión de los términos por cuenta de la Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del *decreto 417 de 17 de marzo de 2020* declarada por el Gobierno Nacional, por la amenaza del COVID-19 en concordancia con los *Acuerdos PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020, PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020, PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020 y PCSJA2011532 de 11 de abril de 2020*, auto preside de la audiencia inicial, fija el litigio, decreta pruebas y corre traslado de alegatos de 19 de octubre de 2020, constancia a despacho para emitir sentencia de 3 de febrero de 2021.



### **3. PIEZAS PROCESALES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE**

Poder especial del demandante Álvaro Saldarriaga Echeverry para la abogada María Elena Quintero Valencia, escrito de la demanda, pruebas allegadas con la demanda (fl. 1A-53), respuesta de la demanda, poder por el Director Ejecutivo de Administración Judicial Seccional Manizales al abogado Julián Augusto González Jaramillo, actuación administrativa (fl. 84-100).

### **4. PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES**

#### **4.1. Demandante.**

##### **4.1.1. En la demanda:**

Derecho de petición a la Nación-DEAJ-Rama Judicial Seccional Manizales, resolución n° DESAJMZR16-144 de 4 de febrero de 2016 *“por medio de la cual se resuelve un derecho de petición”* y su constancia de notificación, recurso de apelación, constancia n° 171 de 3 de febrero de 2016 –de tiempos de servicio y emolumentos cancelados por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1991 y 9 de enero de 2001, solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación (fl. 1A-53 C.1).

#### **4.2. Demandada.**

- Actuación administrativa (fl. 97-100).

#### **4.3. Decreto de pruebas, fijación del litigio y traslado de alegaciones.**

Por medio de providencia 039 de 19 de octubre de 2020, ante la ausencia de petición probatoria por las partes, se incorporaron al expediente las allegadas con la demanda y con su contestación, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

### **5. ASUNTO**

Actuando a través de apodera judicial, el demandante **ALVARO SALDARRIAGA ECHEVERRY** instauró demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** contra la **NACION – RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, para solicitar el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y la reliquidación de las prestaciones sociales teniendo en cuenta esta prima como factor salarial, por el periodo comprendido entre *el 1 de enero de 1993 y el 1 de septiembre de 2002.*

## 6. DECLARACIONES Y CONDENAS

Fueron definidas en la fijación del litigio, realizado en el cuerpo de la providencia de 19 de octubre de 2020 a la luz del artículo 182A literales a) y d) del CPACA.

### 6.1 Declaraciones.

- **Declarar** la nulidad de la *resolución DESAJMZR16-144 de 4 de febrero de 2016*.
- **Declarar** la nulidad del *acto administrativo ficto presunto negativo*.
- **Condenar** a la demandada a reintegrar y pagar al demandante, debidamente indexada la diferencia salarial existente entre lo que se le liquidó-pagó en salario y prestaciones sociales (vacaciones, prima de servicios, de navidad, de vacaciones, cesantías, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios), y lo que legalmente le corresponde teniendo como base para la liquidación la prima especial con carácter salarial correspondiente al 30% de sus ingresos; la liquidación de sus prestaciones se hará con el 100% de su remuneración mensual.
- **Ordenar** a la demandada a pagar a favor del demandante todas las sumas que resulten probadas en este proceso como NO pagadas o desconocidas a mi mandante en relación con la prima especial con carácter salarial correspondiente al 30% del salario básico.
- **Ordenar** a la demandada que los pagos que haga, al demandante, sean debidamente indexados.
- **Ordenar** a la demandada reconocer y realizar el pago de los intereses al demandante o a quienes sus derechos representen, que se generen desde el momento de su causación y hasta que se realice el pago.
- **Ordenar** a la demandada realizar el pago de la condena conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011.

## 6. HECHOS

El doctor **ALVARO SALDARRIAGA ECHEVERRY** laboró al servicio de la Rama Judicial, en el cargo de Juez de la Republica por el periodo reclamado (*1 de enero de 1993 a 1 de septiembre de 2002*).

## 7. RECLAMACION ADMINISTRATIVA

El demandante el 22 de enero de 2015, radicó derecho de petición ante la **DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** Seccionales Manizales, solicitando la reliquidación de todas las prestaciones y factores salariales incluyendo el 30% de la denominada prima

especial de servicios y su pago; petición que fuera negada por medio de la **resolución DESAJMZR16-144 de 4 de febrero de 2016** “por medio de la cual se resuelve un derecho de petición” y su constancia de notificación, contra la cual, se interpuso el recurso de apelación, el cual no fue atendido, configurándose el **acto administrativo ficto presunto negativo**.

## 8. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Mencionó el demandante en este acápite del escrito de la demanda, lo siguiente;

**8.2. Normas Constitucionales vulneradas:** artículos 1, 2, 4, 13, 23, 25, 53, 209 y 215.

**8.3. Normas de carácter nacional vulneradas:** artículos 2°, 12°-párrafo y 14° de la ley 4ª de 1992; artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, artículo 12 del Decreto 717 de 1978, artículos 10, 102, 137, 148, 189 y 269 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 152-7° de la Ley 270 de 1996.

El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 creó lo que se conoce como “*prima especial de servicios*” equivalente al 30% de los ingresos laborales, para Jueces, Magistrados y afines, lo que constituye un derecho cierto, real y efectivo, sin embargo el Gobierno dio una interpretación errada a la norma, pues en vez de pagar una prima equivalente al 30% del salario básico mensual, extrajo del salario el 30% y lo denominó prima especial de servicios y el restante 70% lo entregó a título de salario básico mensual, es decir, pago un 100% como salario y lo que debía hacer, era pagar el 130%, aunado a eso, al realizar el cálculo de las prestaciones sociales, desconoció el carácter de factor salarial de esta prima, por lo que desmejoró ostensiblemente la remuneración básica mensual a que tiene derecho la demandante.

Desconoce entonces la demandada estos postulados, al venir liquidando las prestaciones sociales de la demandante, sin realizar correctamente el cálculo que le corresponde a la prima especial de servicios, equivalente al 30% de todos los ingresos devengados por este.

## 9. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Manifestó que el Consejo de Estado mediante sentencia del 29 de abril de 2014 emitida por la Sala de Conjuces, Sección Segunda<sup>1</sup>, se declaró la nulidad de los artículos en los decretos anuales de salarios de la Rama Judicial comprendidos entre los años 1996 a 2007, los cuales ordenaron que el 30% de la asignación básica para el cargo de Magistrado de Tribunal, entre otros servidores públicos, se consideraba como prima sin carácter salarial, lo que indica que los decretos emitidos por el Gobierno Nacional a partir del año 2008, aún gozan de presunción de legalidad, motivo que da lugar a la negación de las pretensiones de la demanda.

<sup>1</sup> Radicado n° 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07). C.P. María Carolina Rodríguez Ruiz.

Aunado a lo anterior, ante los efectos vinculantes que genera el citado fallo judicial, en la que sus efectos vinculantes, son susceptibles de reconocimiento y pago, los cuales deben ser cancelados previa asignación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Situación que se agrava, si se tiene en cuenta las experiencias pasadas, en las que la Rama Judicial a través del Director Ejecutivo de Administración Judicial-Nivel Central en asocio con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, calculó el presupuesto de la Rama Judicial para la vigencia siguiente, sin que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emita respuesta favorable a los intereses de la demandada, conforme la respuesta emitida en el oficio de 30 de diciembre de 2014, suscrito por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional; en el cual, palabras más, palabras menos, exige la constitución de un título legítimo de gasto, por no ser un crédito judicialmente reconocido, sino que la situación judicial que sea analiza trata de una sentencia de simple nulidad, las cuales no son títulos constitutivos de gasto, en razón a que en nuestro ordenamiento jurídico no existe la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos particulares que nazca en uno general anulado.

Así las cosas, el reconocimiento y pago que predica el demandante solo es posible en virtud de un fallo judicial, pues como ya se dijo es la única manera de constituir un título constitutivo de gasto y no la sentencia de simple nulidad, que no genera efectos a nivel personal, por lo que su aplicación a las pretensiones de la demandante, se hace imposible. Ahora bien, la aplicación retroactiva de los intereses de la demandante, sin contar con una sentencia judicial ejecutoriada que lo ordene, acaecería en sanciones del orden disciplinario y penal para la entidad que representa, conforme lo dispone el artículo 112 del Decreto 111 de 1996.

En conclusión a pesar de la existencia de una sentencia emitida por el Consejo de Estado desde el año 2014, que anuló los decretos salariales comprendidos entre los años 1997 a 2007, dejo por fuera lo decretos salariales emitidos por el Gobierno Nacional en los años posteriores al 2008 y dado que se trata de un medio de control de simple nulidad, sus efectos vinculantes son del orden general, por lo que es imposible aplicarlos al caso particular, en consecuencia; las decisiones tomadas por la demandada frente a la demandante, se han ajustado a derecho y por ende, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

#### **10. TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES.**

El día 24 de febrero de 2020 se surtió traslado a las excepciones **i)**. Ausencia de causa petendi, **ii)**. Cobro de lo no debido, **iii)** Inexistencia del derecho reclamado, **iv)** Integración del Litis consorcio necesario, **v)**. Prescripción trienal e **vi)**. Innominada; formuladas propuestas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Seccional Caldas.

#### **11 TRASLADO DE ALEGATOS POR CONDUCTO DE LOS LITERALES A Y DE DEL ARTICULO 182A DEL CPACA.**

En providencia del 19 de octubre de 2020, acogiendo la oportunidad

contemplada por el artículo 182A literales a y b del CPACA<sup>2</sup>, ante la falta de solicitud de pruebas, se incorporaron al expediente las pruebas aportadas por las partes en la demanda y en la contestación, se fijó el litigio y se dispuso a determinar el problema jurídico y al final se corrió traslado para alegar de conclusión.

## 12. ALEGACIONES FINALES

### 12.1 Demandante.

Se reafirmó en los argumentos esbozados en la demandada, al paso que agregó que este es un tema de pleno derecho, ampliamente analizado por el Consejo de Estado, en que ha reconocido el error cometido por las demandadas al no pagar la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y mentir en que la pagaba pero lo que hacía era, del 100% del sueldo básico de los demandantes, extraía el 30% y lo presentaba como la prima especial de servicios y el restante 70% lo pagaba como sueldo básico. Citó la sentencia de unificación, proferida por la Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces, el dos (2) de septiembre de 2019, que dispuso: **“.....en cumplimiento del mandato legal contenido en el art. 14 de la ley 4 de 1992, se debe adicionar la prima especial allí ordenada y no sustraerla del salario básico y/o asignación básica para darle esa denominación. En consecuencia, la asignación básica debe pagarse en un 100% y, con base en ese porcentaje, liquidar las prestaciones sociales, pues éstas se vieron afectadas al haber reducido el salario en un 30%”**. Solicitó, acceder a las pretensiones.

### 12.2. Demandada.

Reitera las excepciones de ausencia de causa petendi y cobro de lo no debido, sin hacer referencia a la excepción de prescripción trienal laboral, en razón a que el cargo que ocupó el demandante, fue de Magistrado de Tribunal, que según la Sentencia de Unificación de 2 de septiembre de 2019, emitida por el Consejo de Estado, con radicado interno 2016-00041-02, sumado a lo dicho por la Corte Constitucional en comparación con este tema, en sentencia de constitucional también respecto de la Ley 4ª de 1992, la cual manifestó que la prima relacionada en el artículo 14 de la citada norma y establecida para los jueces e inicialmente para los Magistrados, fue vigente hasta que empezó a regir el decreto 610 de 1998, toda vez que a partir de ese momento, a estos funcionarios se les niveló el sueldo en un 80% de lo que por todo concepto devengaban los Magistrados de Alta Corte, dentro de la figura de la bonificación por compensación, por tanto ruega a la sala negar las pretensiones de la demanda y declarar la existencia de las excepciones propuestas.

---

<sup>2</sup> Artículo 182A: Adicionado. Ley 2080 de 2021, art. 42. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:
  - a). Cuando se trate de asuntos de puro derecho.
  - b). Cuando no haya pruebas que practicar. c). d). El Juez o Magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del C.G.P., y fijará el litigio u objeto de controversia. (...).”

### 13. CONSIDERACIONES

#### a. COMPETENCIA.

Corresponde a esta jurisdicción por la materia del asunto, a este Tribunal en razón a la cuantía de la demanda y al factor territorial y a esta Sala de Conjuces, atendiendo *I*). La orden emitida por el Consejo de Estado en auto de 6 de septiembre de 2018 (fl. 64-65) que aceptará el impedimento presentado por la totalidad de los Magistrados que integran esta Corporación y a este Conjuce por sorteo de conjuces realizado el pasado 26 de julio de 2018 (fl. 70-74).

#### b. CONTROL DE LEGALIDAD.

La Sala de Conjuces, realiza en este momento un sondeo sobre las etapas y actuaciones hasta ahora realizadas en este medio de control, sin encontrar vicios que puedan anular este procedimiento.

#### c. PROBLEMA JURÍDICO:

*1). ¿Si corresponde declarar la nulidad de los actos administrativos demandados?*

*2). ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, por los periodos que reclama?*

*Y, en consecuencia;*

*3). ¿Tiene derecho el demandante al reconocimiento de la prima especial de servicios como factor salarial y por ende ordenar la reliquidación y pago de las diferencias dinerarias, que, por concepto de una indebida liquidación de sus prestaciones sociales, fueron causadas durante los periodos en que ocupó los cargos de Juez de la Republica?*

#### d. ANALISIS

Antes de iniciar con el estudio del presente caso, fuerza decir que la Sala acoge en su integridad lo dispuesto en la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado, en cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 102, 269, 271 del CPACA, los cuales infieren el efecto de obligatorio cumplimiento que tienen las sentencias de unificación.

#### **PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS, ARTICULO 14 DE LA LEY 4 DE 1992 EN APLICACIÓN AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD –**

La Ley 4ª de 1992, mediante la cual se fijaron normas, objetivos y criterios para que el Gobierno Nacional estableciera el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos determinó en su artículo 1º y 2º lo siguiente:

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

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

**ARTÍCULO 2.** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.
- b) (...)”.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Constitución Nacional, consagra como principios mínimos laborales, la favorabilidad y la remuneración móvil:

**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. (...)

Bajo el mandato de la Ley 4ª de 1992 contenido en los artículos 1º y 2º, el Gobierno Nacional en su artículo 14, creó la prima de servicios, así:

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

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

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

A su vez, el Gobierno año tras año, en virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, expidió los decretos mediante los cuales dictó disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima.

Ahora bien, dichos decretos salariales desde el año 1993 al año 2007, fueron declarados nulos por el Consejo de Estado mediante providencia suscrita el día 29 de abril de 2014, en la que se señaló que el Gobierno Nacional interpretó las normas de forma errónea, en tanto desmejoró el salario de los funcionarios de la Rama Judicial, razón por la cual declaró la nulidad de los decretos que establecían el salario y las prestaciones para los servidores públicos de la Rama Judicial desde el año 1993 al año 2007, **quedando en vigencia el salario en un cien por ciento (100%) para que sea tenido al momento de efectuar cálculos para pagar prestaciones sociales**, cesantías, indemnizaciones, intereses, bonificaciones, prima de navidad, vacaciones, de servicio y demás rubros que se reconocen y pagan a los funcionarios públicos. Se expuso en dicha sentencia lo siguiente<sup>3</sup>:

*“En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico. La diferencia se evidencia en el siguiente ejemplo, para el cual hemos tomado un salario básico de \$10.000.000:*

<i>Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)</i>	<i>Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)</i>
<i>Salario básico: \$10.000.000</i>	<i>Salario básico: \$10.000.000</i>
<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>	<i>Prima especial (30%): \$3.000.000</i>
<i>Salario sin prima: \$7.000.000</i>	<i>Salario más prima: \$13.000.000</i>
<i>Total a pagar al servidor: \$10.000.000</i>	<i>Total a pagar al servidor: \$13.000.000</i>

A su vez en reciente sentencia del Consejo de Estado del dos (2) de septiembre el 2015, Conjuez Ponente: Carmen Anaya de Castellanos<sup>4</sup>, se señaló al respecto:

3 CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. CONJUEZ PONENTE: MARÍA CAROLINA RODRÍGUEZ RUIZ. Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014). EXPEDIENTE No. 11001-03-25-000-2007-00087-00. No. INTERNO: 1686-07.

<sup>4</sup> Actor: José Fernando Osorio Cifuentes. No radicación 73001233100020110010202



*“... para esta Sala de Conjueces es claro que tales normas y actos administrativos demandados, desmejoraron laboralmente los salarios y derechos prestacionales de la actora, puesto que se desconoció, tanto en el procedimiento administrativo como en la sentencia recurrida, el que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma de la misma, contrariando la progresividad en materia laboral. Entonces, en consecuencia, se procederá a ordenar, a título de restablecimiento del derecho, la reliquidación y pago del 30% del salario, con incidencia en la prima y las prestaciones legales devengadas por el señor JOSÉ FERNANDO OSORIO CIFUENTES, durante el período demandado”.*

De acuerdo a lo anterior, con los criterios normativos establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados anualmente, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, se dio una incorrecta interpretación, aplicando indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que los actos administrativos demandados son contrarios a la Constitución y la Ley, pues desconocen los derechos laborales prestacionales del actor y vulneran principios constitucionales, por lo que es mandatario ordenar el pago íntegro del salario, y la reliquidación de sus derechos laborales y prestacionales, en atención al desarrollo y evolución jurisprudencial que procura la protección de los derechos laborales económicos y constitucionales reclamados.

Providencia que fue confirmada por la reciente sentencia de unificación que sobre esta prima emitió el Consejo de Estado<sup>5</sup>, la cual concluyo que la prima especial de servicios, de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es una prestación social equivalente al 30% del sueldo básico de estos funcionarios y es adicional a este y no, como lo pretendieron el Gobierno y la demandada, incluido en el sueldo básico, así las cosas, el sueldo real que debió recibir el demandante por este concepto, era la prima especial de servicios equivalente más el sueldo básico y esto constituye el 100% real de este.

*“...Para la sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta(sic) para la reliquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho...”*

---

<sup>5</sup> Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjueces, C.P: Carmen Anaya de Castellanos. Actor: Joaquín Vera Pérez Demandado: Nación-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Rama Judicial.

## **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS FRENTE A JUECES DE LA REPUBLICA.**

Consecuente con la Sentencia de Unificación mencionada, la prima especial de servicios fue creada por el legislador como una contraprestación que debería ser sumada al sueldo de los funcionarios beneficiados con esta y no, como lo viene aplicando la parte demandada, extrayendo el equivalente a la prima especial de servicios de 30%, del mismo sueldo de estos funcionarios;

*“...Para la Sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993, 104, 106 y 107 de 1994, 26, 43 y 47 de 1995, 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos, el Gobierno Nacional, año tras año, hasta hoy, al establecer el régimen salarial de los empleados de la Rama Judicial, ha dado la denominación de prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, a lo que en realidad constituye el 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30% que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica, sea teniendo en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer este derecho.”*

De las pruebas arrojadas al proceso, no quedan dudas que el demandante inició su vinculación a la Rama Judicial en el cargo de Juez de la Republica en el año de 1980 y a la entrada en vigencia la Ley 4ª de 1992, todavía ocupaba dicho cargo, ahora bien, del análisis es claro que, de su propio salario, fue extractado el valor de esta prestación social, por tanto, tendrá derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

### ***Disminución En La Asignación Básica Salarial Asignada.***

Como subtema la Sala de Conjueces, considera necesario estudiar a fondo, si es posible que la demandada cuando liquido mal la prima especial de servicios reclamada y mermo el salario básico del demandante, liquido sus prestaciones sociales con el sueldo básico real es decir del 100% sin descontarle el 30% que lo consideró como la prima especial de servicios o, por el contrario y como lo sospecha la Sala, liquido las prestaciones sociales, solo con el 70% que consideraba era el sueldo básico de la demandante, sin tener en cuenta el 30% que hacia parte de su sueldo pero que como quedo establecido, incluso por la misma respuesta de la demandada, fue presentada como la prima especial de servicios.

Así las cosas, con la respuesta de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial y con el apoyo de la constancia laboral de tiempo de servicio y emolumentos devengados por el demandante<sup>6</sup>, en los años en que se desempeñó como Juez de la Republica y como Magistrado de Tribunal, que en efecto, sus prestaciones sociales fueron liquidadas respecto de un sueldo básico que solo ascendía al 70% del valor del sueldo básico real, por lo que es claro que, también se vieron disminuidos sus ingresos en este sentido, por tal motivo, se hace necesario ordenar el reajuste del sueldo básico y la reliquidación de sus prestaciones, al paso

---

<sup>6</sup> Folio 37-45 C.1.

que deberá la demandada pagar las diferencias resultantes entre la liquidación realizada con el 70% del sueldo básico y la reliquidación que se haga con el 30% restante, teniendo claro que el sueldo de la demandante debió tomarse sobre el 100% y no sobre el 70%.

### **LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS COMO FACTOR SALARIAL**

De igual manera, hace parte de la discusión la condición o no de factor salarial que posiblemente reviste a esta prima, razón por la cual, se estudiará este tema a fondo.

El artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que señaló expresamente su carácter de **no salarial**, fue modificado por la Ley 332 de 1994 “*Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, señalando que la prima **constituiría parte del ingreso base, pero únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación**. El artículo en cuestión señala:

*Artículo 1º.- Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998<sup>7</sup> La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.*

*La anterior prima con las mismas limitaciones, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación.*<sup>8</sup>

Tal como lo adujo la parte demandada, la Corte Constitucional en sentencia C-279 de 1996 al realizar análisis de constitucionalidad se pronunció sobre los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, declarando la EXEQUIBILIDAD de la frase “*sin carácter salarial*”.

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>9</sup>, en reciente sentencia adujo que la prima especial de servicios **NO tiene carácter salarial**:

*“Dicha ley marco es la Ley 4ª de 1992, que en el artículo 14 establece una prima especial de servicios sin carácter salarial para diversos servidores*

<sup>7</sup> **Artículo 1º.** Aclárese el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, en el sentido de que la excepción allí consagrada que hace alusión a la Ley 4ª de 1992, no se refiere a los Fiscales de la Fiscalía General de la Nación que se acogieron a la escala salarial establecida en el Decreto 53 de 1993, ni a quienes se vincularon con posterioridad a dicho decreto. En consecuencia, para estos servidores, la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 6º del Decreto 53 de 1993 y los decretos posteriores que lo subrogan o lo adiciona, tendrá carácter salarial para efectos de la determinación del salario base de liquidación de la pensión de jubilación.

<sup>8</sup> Texto en Negrita declarado EXEQUIBLE en Sentencia Corte Constitucional 444 de 1997. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia Corte Constitucional 129 de 1998

<sup>9</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

públicos, que oscila entre el 30% y el 60% de la remuneración básica mensual<sup>10</sup>.

(...) En esta sentencia, que es del año 2014, se anularon todos los decretos expedidos sobre la materia por parte del Gobierno Nacional entre 1993 y el 2007.

Aquí en el caso que nos ocupa se acoge y ratifica esta línea jurisprudencial, con la siguiente precisión: es necesario distinguir la liquidación del ingreso mensual de la liquidación de las prestaciones sociales, así:

*En cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar como se indicó en el cuadro transcrito de la sentencia del 29 de abril de 2014, o sea que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.*

*Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios, que para estos efectos no tiene incidencia alguna, ya que no tiene carácter salarial, como lo indica la Ley 4ª de 1992. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.”* (Negrillas fuera de texto)

Conforme a la sentencia anterior, el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios NO tiene carácter salarial, sin embargo, es menester aclarar que en dicha decisión no se explican las razones de derecho por las cuales se arriba a dicha conclusión, de igual manera en la reciente Sentencia de Unificación de 2 de septiembre de 2019, que venimos mencionando, también existe un vacío al respecto, por tanto, entraremos a estudiar la línea jurisprudencial que sobre este tema, viene defendiendo el Consejo de Estado y que se pasa a explicar:

El Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>11</sup>, en sentencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, inaplicó las expresiones “sin carácter salarial” de los Decretos reglamentarios de la Ley 4 de 1992. En dicha sentencia se dispuso:

*INAPLÍCASEN por Inconstitucionales los artículos 7 de los Decretos Nos. 2740 de 2000 y 2720 de 2001 y 6 de los Decretos Nos. 673 de 2002 y 3569 de 2003, en cuanto previeron como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual devengado por Leonor Chacón Antía en su calidad de Juez Catorce de Familia de Bogotá, D.C.*

*DECLÁRASE la nulidad parcial del Oficio DRH-1627 de 3 de octubre de 2003, que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, liquidadas con base en el 30% de la prima especial devengada a partir del año 1993; de la*

10 Ley 4 de 1992. Artículo 14: “El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los registradores del distrito capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

<sup>11</sup> Radicación 25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07) Actor: LEONOR CHACÓN ANTIA Demandado: RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

*Resolución No. 1939 de 3 de agosto de 2004, que resolvió el recurso de reposición interpuesto, ambos proferidos por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca; y del Acto ficto negativo, previa declaratoria de su existencia, surgido del silencio administrativo respecto del recurso de apelación contra la anterior decisión.*

*CONDÉNASE a la Nación- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- a reconocer y pagar a la actora a título de restablecimiento del derecho, la suma que resulte como diferencia de la reliquidación de las prestaciones legales desde el 17 de septiembre de 2000 hasta el 16 de septiembre de 2003 con base en la asignación básica mensual más la prima especial mensual, dichas sumas serán ajustadas conforme quedó expuesto.”*

A su vez, mediante sentencia del 4 de agosto 2010 la Sección Segunda<sup>12</sup> del Consejo de Estado unificó la posición del máximo tribunal y señaló que la prima especial de servicios constituye factor salarial.

*“(…) La inclusión de este porcentaje en la base liquidatoria de las prestaciones sociales de la actora para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, encuentra sustento no sólo en las sentencias anulatorias proferidas por el Consejo de Estado, como ya se dijo, sino en la decisión reciente de la Sala Plena que decidió anular el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2 de marzo de 2007 “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones*

*[...]*

*Aunque [dicho precedente] analiza la legalidad de un Decreto que regula el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, resulta aplicable en este evento, porque, el tema central no es otro que el que aquí se reclama, esto es, el carácter salarial del porcentaje del 30% que a título de prima especial han venido percibiendo los empleados de la Fiscalía General de la Nación y que no ha sido incluido en la liquidación de sus prestaciones sociales.*

*Así las cosas, para la Sala la no inclusión de este porcentaje del 30% para los años en los que la nulidad de las normas que lo consagraban no le otorgaron el carácter de factor salarial, desconoce los derechos laborales prestacionales de la actora y además vulnera principios constitucionales, por lo que habrá de ordenarse también para los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 y 2000, la reliquidación de los derechos prestacionales de los servidores de la Fiscalía a quienes estaban dirigidas las normas que fueron anuladas por el Consejo de Estado, sin perjuicio del análisis que de la prescripción deberá abordarse en forma obligatoria una vez se tenga certeza del derecho que le asiste a cada uno de los reclamantes en cada caso en particular.*

*El anterior argumento no desconoce el contenido de las sentencias de anulación, sino que muestra en forma fehaciente que la jurisprudencia laboral en su desarrollo y evolución, debe propender por la real y efectiva protección de los derechos laborales económicos constitucionalmente previstos, máxime cuando el contenido de cada una de las normas era el mismo, es decir era una reproducción en la que solamente variaba el porcentaje en que se incrementaba el salario en cada una de las anualidades, pero frente a la prima especial se siguió manteniendo el mismo porcentaje y su carácter no salarial [...].”*

---

12 Expediente 230-2008. Actor: Rosmira Villescas Sánchez. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve

En el año 2016, nuevamente el Consejo de Estado<sup>13</sup> reconoció la prima especial de servicios como factor salarial. Si bien en dicha sentencia, el caso específico trataba de un empleado de la Fiscalía General de la Nación, el análisis en cuestión obedeció a la prima consagrada en la Ley 4 de 1992, la misma que vienen percibiendo los Jueces y Magistrados de la Rama Judicial y que no ha sido incluida en la liquidación de sus prestaciones sociales.

*En conclusión: El porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene un carácter salarial y en esa medida a los servidores de la Fiscalía General de la Nación que no les fue tomada en cuenta a efectos de liquidar sus prestaciones sociales les asiste el derecho a que se les reliquide con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

De acuerdo a lo anterior y atendiendo a que la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de Conjuces, del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) no esboza las razones por las cuales la prima no es factor salarial y que existe una línea de jurisprudencia que aduce que la mencionada prima si es factor salarial, esta Sala de Decisión seguirá la línea jurisprudencial que venía desarrollándose por parte del Consejo de Estado y se apartará de la decisión tomada por la Sala de Conjuces del doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) en tanto:

1. *Es claro que el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene carácter salarial, pues remunera su trabajo o labor de manera permanente, y en esa medida los servidores que la perciben<sup>14</sup>, tienen derecho a que se les reliquiden sus prestaciones sociales con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.*

2. *De conformidad con el artículo 127 del CST constituyen 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.”.*

3. *Por su parte, la misma compilación expresa qué emolumentos no constituyen salario, así:*

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS.** <Artículo modificado por el artículo 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 contractualmente u otorgados en forma

<sup>13</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez sentencia del abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>14</sup> Los servidores públicos contenidos en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

*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. (Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

4. Como se observa, la expresión “sin carácter salarial” contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, lleva aparejada la vulneración a la Constitución y así mismo a la Ley Ordinaria contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, pues pretende retirarle su carácter salarial a una prestación que por su esencia lleva inherente la naturaleza salarial ya que se recibe de forma permanente y remunera la labor.

Conforme lo anterior, se concluye que la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, no es factor salarial, por lo tanto, fuerza decir que esta Sala negará las pretensiones relacionadas con ordenar a la demandada, la requiliquidación de las prestaciones sociales en este sentido.

### **PRESCRIPCIÓN TRIENAL LABORAL -Línea Jurisprudencial del Consejo de Estado-**

La línea jurisprudencial que venía defendiendo el Consejo de Estado años atrás, disponía que la prescripción que deviene de la nulidad de los decretos salariales **se debe contar desde la ejecutoria de la primera sentencia** que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios, es decir la tesis amplia, porque los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y fue con dicha decisión judicial, es decir la nulidad simple, que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales. Al respecto se había señalado con claridad:

*“...Sobre la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la misma se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter de salario a la prima especial de servicios. Lo anterior porque: (i) Los servidores públicos hasta la declaratoria de nulidad de la norma precitada tenían la seguridad de que su derecho había sido bien liquidado y; (ii) porque fue con la decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales y no antes<sup>15</sup>. Así las cosas, el día 14 de febrero de 2002 se profirió la primera sentencia que declaró nula la expresión “sin carácter salarial” del artículo 7º del Decreto 038 de 1999, por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se cuenta la prescripción, puesto que con la expedición de la misma surgió el derecho de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a la reliquidación de sus prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial de servicios. Ante tal situación, a los mismos los cobija el término prescriptivo de tres años de que trata el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 para presentar la solicitud de reliquidación de sus prestaciones sociales. Ahora, el término de caducidad debe contarse no desde la ejecutoria del acto administrativo que liquidó de forma definitiva las prestaciones sociales del servidor de la Fiscalía General de la*

<sup>15</sup> Cita de cita: Al respecto ver sentencia de la Sala Plena. Sección Segunda. Sentencia del 4 de agosto de 2010, Exp. 0230-08, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

*Nación, sino desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de prescripción atrás señalado.*

*En efecto, ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral, como puede ser la declaratoria de la nulidad de una norma, el servidor público beneficiado, tiene la posibilidad una vez agote la vía administrativa, demandar la negativa de la entidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Todo lo anterior, fue precisado por esta Sección en sentencia del 4 de agosto de 2010<sup>16</sup> en la que se unificó el criterio en cuanto al carácter salarial de la prima de servicios y en lo referente al término de prescripción y caducidad para reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales percibidas. Al respecto la providencia señaló: “[...] De la naturaleza de la cesantía y caducidad de los actos que reconocieron anualmente este auxilio a la actora. Tanto la doctrina como la jurisprudencia han precisado que la cesantía es una prestación social que no es periódica, sino que se causa por períodos determinados, lo que implica que el derecho a percibirla se agote al concluir el ciclo que la origina y que obliga a la administración a reconocerla y pagarla, emitiendo para ello un acto administrativo cuya legalidad puede controvertirse, previo agotamiento de la vía gubernativa, si a ello hubiere lugar, dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, so pena de que se produzca la caducidad de la acción al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 del C. C. A. En ese orden de ideas, en principio no es factible que con una petición posterior se pueda solicitar a la administración la revisión del valor reconocido por dicho concepto.*

*Este criterio, sin embargo, no puede aplicarse de manera general y sin tener en cuenta el contexto en el cual se origina la nueva petición, pues tal y como ocurre en este evento, cuando se ha expedido un acto administrativo anual de liquidación que no fue controvertido ni en sede gubernativa ni judicial, puede asumirse que esta ausencia de controversia obedeció a la seguridad que el beneficiario tenía de que su derecho había sido bien liquidado. Pero si ejecutoriado este acto surge en beneficio del administrado una expectativa legítima de incremento porcentual en la base liquidatoria de su cesantía anual, es decir, un hecho nuevo producto de decisiones judiciales de anulación de normas, que resulta aplicable a su situación y lo faculta para solicitar a la administración la respectiva reliquidación. [...] Ocurre sin embargo, **que con posterioridad a estas decisiones, surgió para la funcionaria una expectativa legítima de un derecho que finalmente se concretó con la anulación de las normas que le restaban el carácter salarial al 30% que a título de prima especial percibía el servidor, razón por la cual, desde este momento puede decirse que nace para cada uno de los servidores de la Fiscalía General de la Nación a los que se dirigía la norma anulada, el derecho a que dentro de la base liquidatoria de las prestaciones y las cesantías se incluya el 30% percibido a título de prima especial, es decir, que surge un derecho subjetivo que faculta al administrado para solicitar a la Consecuente con lo administración su reconocimiento. [...] anterior y como la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencia anulatorias citadas, los servidores o ex servidores de la Fiscalía General de la Nación, podían reclamar su reconocimiento, sin que se pueda afirmar, como lo hace la primera instancia, que lo pretendido era revivir los términos de caducidad para acudir a la jurisdicción, pues como bien lo dice la demandante, no se está discutiendo el contenido de los actos que le reconocieron anualmente la cesantía, sino la negativa a la inclusión de un derecho económico que surgió con posterioridad a este reconocimiento. Es decir que, existiendo un hecho nuevo que genera una expectativa legítima de mejoramiento de un derecho laboral económico, el administrado una vez agotada la vía gubernativa queda***

---

<sup>16</sup> Cita de cita: Ibídem



*facultado para acudir a la jurisdicción en acción de nulidad y restablecimiento del derecho para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo la que decida sobre la viabilidad de acceder o no a su pretensión de reliquidación, tal y como ocurrió en este evento [...] De esta manera la Sala se aparta del criterio acogido en algunas decisiones en las que se ha aceptado la configuración de la caducidad que conduce a proferir fallo inhibitorio frente a la pretensión de reliquidación del auxilio de cesantía, porque se insiste, la exigibilidad tuvo lugar con plena certeza a partir de la expedición de las sentencias a que se ha venido haciendo referencia [...]” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

*Tal providencia recogió los argumentos expuestos en varias decisiones proferidas tanto por la Subsección “A” como por la Subsección “B”, en las cuales se expresó que en casos como el aquí analizado, procede el estudio de fondo de las pretensiones porque, se reitera, el derecho surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial<sup>17</sup>. Ahora, si bien la providencia citada se refiere al auxilio de cesantías liquidado definitivamente, tal postulado se aplica también para las otras prestaciones sociales que ya se hubiesen liquidado de forma definitiva. Así lo explicó la Sección Segunda Subsección “B” al manifestar<sup>18</sup> : “[...] 1.1.1 Respecto de las demás prestaciones sociales. Siguiendo esta postura y teniendo en cuenta que el término de prescripción (3 años) se cuenta a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, en el asunto objeto de examen no puede decirse que la obligación se hizo exigible a la fecha de expedición de los Decretos que fijaron las escalas salariales para los empleados de la Fiscalía General de la Nación o, para el caso de las cesantías, como ya se dijo, a partir del momento en que se notificó el acto administrativo que las liquidó año a año; porque el mismo surgió al día siguiente en que quedaron ejecutoriadas las sentencias que declararon nulos los artículos referentes a la prima especial en cada uno de ellos<sup>19</sup> . [...] No puede arribarse a una conclusión distinta porque de nada valdría la anulación de las normas que limitaban el derecho de los trabajadores, lo que sucedía al negar el cómputo de la Prima Especial de Servicios como factor salarial, si las personas perjudicadas con esa determinación no pudieran hoy valerse de la desaparición de la norma restrictiva para ejercer sus derechos a plenitud [...]”. En conclusión: la prescripción de las prestaciones sociales que reclaman los servidores de la Fiscalía General de la Nación en virtud de la nulidad de los Decretos que fijaron la escala salarial desde el año 1993 hasta el año 2001, se debe contar a partir de la ejecutoria de la primera sentencia que declaró la nulidad de la norma que negaba el carácter salarial a la prima especial de servicios, porque fue con tal decisión judicial que surgió el derecho a reclamar la reliquidación de las prestaciones sociales, con la inclusión de la referida prima.*

*Así mismo, el término de caducidad debe contarse desde la ejecutoria del acto administrativo que resolvió la petición presentada dentro del término de*

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver las siguientes sentencias: Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”. C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Sentencia del 4 de marzo de 2010. No. Interno 1469-07. Actor. Aura Luz Mesa Herrera. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “B” C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 8 de abril de 2010. No. Interno 0512-08. Actor. María Marlene Bello Sánchez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-08547-01(0132-09). Actor: Álvaro Guillermo Cuellar Romero. Demandado: Fiscalía General de La Nación.

<sup>19</sup> La sentencia que declaró nulo el artículo 7° del Decreto 38 de 1999 se notificó mediante edicto desfijado el 6 de agosto de 2002 y la que declaró nulos los artículos 7° del Decreto 50 de 1998 y 8° del Decreto 2729 de 2001, se notificó mediante edicto desfijado el 23 de octubre de 2007, es decir que la primera quedó ejecutoriada el 12 de agosto de ese año y la segunda el 26 del de octubre de 2007, lo que significa que a partir del día siguiente en que quedaron en firme surgió el derecho para la demandante.

*prescripción. Lo anterior porque se está ante la existencia de un hecho nuevo generador de una expectativa para el mejoramiento de un derecho económico de carácter laboral que antes no existía y que surgió a raíz de la declaratoria de nulidad de la norma que establecía que la prima especial de servicios no era factor salarial...”*

Conforme lo establece el artículo 2535 del Código Civil:

*“La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.*

**Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”**

Claramente, no basta con el solo pasó del tiempo para que opere el fenómeno de la prescripción, es necesario además que el derecho o la acción a los que pretende aplicarse esta forma extintiva sean ya exigibles o ejercitables pues solo desde ese momento podrá contabilizarse el término prescriptivo.

Concluyendo entonces que los servidores públicos no tenían forma de hacer valer su derecho, pues el mismo indefectiblemente cobró vigencia a partir de la nulidad de los decretos salariales, por ende se defendía la tesis de que no puede predicarse prescripción pues en tales periodos no corrió la misma. La prescripción operará contados tres años siguientes a la declaratoria de nulidad.

Tesis que fue acogida en la decisión esbozada por el Consejo de Estado, Sección Segunda–Subsección “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ del veintiuno (21) de abril dos mil dieciséis (2016), pues es esta la que garantiza el acceso a la administración de justicia y la materialización de los derechos<sup>20</sup>.

Sin embargo, un vuelco total a la línea jurisprudencial se dio con algunas decisiones solitarias del Consejo de Estado, Sección Segunda-Sala de Conjueces<sup>21</sup>, en que de nuevo analizaron este asunto y determinaron –sin dar explicaciones fuertes del porque se apartaban de la línea jurisprudencial-, que la prescripción debía tomarse en su explicación más simple, es decir; contando solo tres (3) años, atrás, del inicio de la reclamación administrativa, y se interrumpe con la solicitud de reliquidación. Esto fue lo que dijo;

*“...Pasa la Sala a estudiar la figura de la prescripción; ello hace entrar en línea de cuenta la siguiente pregunta: **¿desde qué fecha hay que reconocer y pagar los salarios y las prestaciones sociales que hubieren sido mal liquidados por concepto de la prima especial de servicios?***

*Al respecto hay tres posibles tesis, que se podrían denominar “tesis amplia” (desde 1993), “tesis intermedia” (aplicar la prescripción trienal a partir de la*

<sup>20</sup> SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A” Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., abril veintiuno (21) de dos mil dieciséis (2016). SE 034 Radicado: 050012331000200301220 01 (0239-2014) Actor: Samuel Correa Quintero Demandado: Nación- Fiscalía General de la Nación.

<sup>21</sup> SECCIÓN SEGUNDA, SALA DE CONJUECES. CONJUEZ PONENTE: NÉSTOR RAÚL CORREA HENAO. Sentencia del Doce (12) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).Referencia: Expediente N° 730012333000201200183 02 Número interno: 3546-201 Demandante: María Cecilia Arango Troncoso.

*fecha de interrupción de la prescripción), y “tesis estricta” (a partir de la sentencia constitutiva que declare la nulidad). A continuación se explica la justificación y la viabilidad de cada una de estas tres tesis. Primero la justificación:*

- **Tesis amplia:** los fallos de nulidad tienen efecto *ex tunc*, es decir, se asume que la norma anulada nunca existió, lo que se traduce en que hay que retrotraerse a la situación anterior a la expedición de la norma anulada. Si ello es así, la situación se remite al 1° de enero de 1993, fecha en que empezó a regir la Ley 4ª de 1992, que introdujo la prima especial de servicios. Es una tesis muy favorable al trabajador, pues se traduce en 25 años de reliquidaciones a partir de hoy.
- **Tesis intermedia:** en materia laboral aplica la prescripción trienal, consagrada en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969<sup>22</sup>. De conformidad con estas normas, la prescripción de acciones que emanan de derechos laborales tiene un término de tres años contados a partir de la exigibilidad del derecho. Eso significa que, formulada una reclamación que exija el pago de una prestación periódica, se interrumpe la prescripción y entonces el trabajador tiene derecho al reconocimiento de sus prestaciones desde tres años atrás a partir de la fecha de la solicitud que él haga; y desde ahí hacia adelante. En otros términos, las sumas adeudadas desde hace 4 o 5 o más años se pierden.
- **Tesis estricta:** hasta que no sea anulado o inaplicado el decreto que castiga la prima especial de servicios, él goza de presunción de legalidad y de ejecutoriedad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011, de manera que la limitación salarial y prestacional que él introduce produce plenos efectos. Y es la respectiva sentencia que lo anule o inaplique la que hace exigible el derecho a que se reliquide los salarios y las prestaciones sociales de la manera más favorable al trabajador. Ahí, en la ejecutoria de esa sentencia, nace el derecho; por eso se habla de sentencias “constitutivas”. Entonces es desde ese momento que se tendría derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales y salariales. Antes no. Y hacia futuro, solo a partir de ese día se podría hablar de morosidad, para efectos de contabilizar la futura prescripción trienal. El Consejo de Estado ha sostenido esta línea jurisprudencial por ejemplo en la sentencia de la Sección Segunda del 6 de marzo de 2008 (C.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren) y del 16 de junio de 2016 (C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero)<sup>23</sup>.

*Segundo la viabilidad:*

---

<sup>22</sup> Artículo 41. Decreto 3135 de 1968: “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”.*

Artículo 102. Decreto 1848 de 1969: “Prescripción de acciones. 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.

*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”.*

<sup>23</sup> “En situaciones como la presente en las cuales no hay fecha a partir de la cual se pueda predicar la exigibilidad del derecho, no es procedente sancionar al beneficiario con la prescripción o extinción del derecho que reclama; en efecto, en estos asuntos en los cuales se reclaman derechos laborales no obstante mediar un contrato de prestación de servicios, no hay un referente para afirmar la exigibilidad de salarios o prestaciones distintos al valor pactado en el contrato.

Es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos de la esencia del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales tanto salariales como prestacionales, porque conforme a la doctrina esta es de las denominadas sentencias constitutivas, ya que el derecho surge a partir de ella, y por ende la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia”.

- **De la tesis amplia:** esta tesis no se acoge por varios motivos. Primero, porque es diferente el instituto de la nulidad del instituto de la exigibilidad del derecho. En efecto, la nulidad tiene efectos *ex tunc*, como se anotó; pero la exigibilidad del derecho exige tener un límite en el tiempo, porque la Constitución dispone en su artículo 28 que no puede haber cadena perpetua ni deudas imprescriptibles. Una deuda de hace 25 años (o más) no puede constituirse en una vena rota para el deudor. Piénsese por un momento en las multas de tránsito o en las sanciones a los morosos de la DIAN, en donde se cambian los papeles y el Estado pasa a ser acreedor: los ciudadanos tienen derecho a redimir sus acreencias y tienen derecho al olvido, de conformidad con la jurisprudencia constitucional. En este caso lo contrario no es fiscalmente viable ni conceptualmente razonable. Segundo, la factura de cobro de la inactividad procesal del interesado no se le puede trasladar al Estado, de conformidad con el principio según el cual nadie puede alegar o beneficiarse de su propia culpa<sup>24</sup>. Si un actor se demora 15 o 20 años en demandar, como sí lo hicieron en forma oportuna otros trabajadores que se hallaban en una situación similar, él debe asumir el costo de su propia morosidad. Pero no el Estado. Y tercero, con las recientes jurisprudencias sobre prejudicialidad en laboral (cuando se ha debido demandar a la vez en acción de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho), sobre el reconocimiento de solo dos años en caso de despido injusto y sobre el incidente de impacto fiscal en la Corte Constitucional, entre otras, la tendencia actual apunta a racionalizar por razones de equidad los reconocimientos económicos que se prolongan en el tiempo. Es una tendencia razonable y fiscalmente viable.
- **De la tesis intermedia:** esta tesis se acoge aquí, para lo cual se dispondrá lo pertinente en la parte resolutive. La explícita base legal (criterio formal) y la moderación de la proporción de una solución intermedia (criterio material) hacen que ésta sea la tesis más razonable. Por tanto la prescripción se interrumpe con la solicitud de reliquidación y opera hasta tres años hacia atrás, contados a partir de ese momento.
- **De la tesis estricta:** esta tesis será dejada de lado porque ella fue aplicada por el Consejo de Estado a propósito de un tema diferente: el contrato realidad. Y como este caso es sobre la prima especial de servicios, que es distinto, no se puede extender la tesis jurisprudencial al caso concreto. Por otra parte, es la tesis más desfavorable para los trabajadores.

(...) Tercero, la demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 14 de julio de 2008, o sea tres años atrás de la fecha en que solicitó el reajuste de sus prestaciones sociales y salariales, debido a la prescripción trienal. Por tanto, no tiene derecho a que se le reliquide desde el día 1° de enero de 1993, como lo indicó el fallo inicial, el cual será en este punto revocado.”

Sin embargo, el desconocimiento de esta decisión a lo dispuesto en la Sentencia C-634 de 2011 para que una autoridad judicial se aparte del precedente jurisprudencial, fue evidente, lo que generó más confusión que claridad frente al asunto;

“(…). 15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del

<sup>24</sup> *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, en latín.

*precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.*

*Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados.(...)”<sup>25</sup>*

Finalmente, fue la mencionada Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos, la que cambia la línea jurisprudencial y fija una nueva posición frente a este fenómeno;

*“...ahora, en materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen<sup>26</sup>: (i) que el término de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.*

*Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento sine qua non, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.*

Y agrega;

*En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo 3 años anteriores a la interrupción. (subrayas propias).*

<sup>25</sup> Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011 (paginas 33-34), M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>26</sup> Decreto 3135 de 1968. Artículo 41. Las acciones que emanan 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, peso solo un lapso igual.

Decreto 1848 de 1969. Artículo 102.

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.

*Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4ª de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, pues que, en principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos –parcialmente-, mediante la sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dra. Maria Carolina Rodríguez Ruiz, porque, a juicio de la Corporación, «interpretaron erróneamente (...) la ley» y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta.*

Lo anterior para concluir lo siguiente;

*Es criterio de la Sala que, en el caso de la prima especial de servicios, la constitución del derecho ocurrió en el primero de los eventos previamente señalados, es decir, su exigibilidad se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993”*

Así las cosas, y sin necesidad de acudir a más discernimientos, la Sala de Conjuces acoge la última tesis propuesta por el Consejo de Estado en esta materia, y; en consecuencia aplicada al caso en concreto se tiene que el demandante realizó la reclamación de la prima especial de servicios el día **22 de enero de 2015** como se puede constatar a folios 30-31 del encuadernado, lo que indica que tiene un periodo de protección de tres (3) años hacia atrás contados desde esta fecha, es decir que la prescripción opera desde el **22 de enero de 2012** hacia atrás, lo que quiere decir que sobre el periodo reclamado (**1 de enero de 1993 a 1 de septiembre de 2002**), se configuró el fenómeno de la prescripción trienal laboral y así ha de declararse en la parte resolutive de esta providencia.

#### **14. EXCEPCIONES**

La parte demandada presentó las excepciones; **i).** Ausencia de causa petendi, **ii).** Cobro de lo no debido, **iii)** Inexistencia del derecho reclamado, **iv)** Integración del Litis consorcio necesario, **v).** Prescripción trienal e **vi).** Innominada; las cuales se resolverán en el siguiente orden;

De la *ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido, inexistencia del derecho reclamado e innominada*; la Sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019 de 2 de septiembre de 2019 del Consejo de Estado; dejó en claro que la prima especial de servicios es una prestación social a la que solo tienen derecho los Jueces de la Republica, al igual evidenció el yerro cometido por las demandadas, en el entendido que del 100% del su sueldo básico, extrajeron el 30% y lo hicieron pasar como prima especial de servicios, y el restante 70% lo pagaron como sueldo básico, por tanto, a los demandantes les asiste un derecho para reclamar, en todo el sentido de la palabra. Frente a la integración de la Litis consorcio necesario, los actos administrativos atacados por el demandante, fueron emitidos por la demandada y no

hubo participación del Gobierno Nacional, además, por conducto de la Ley 270 de 1996, la Rama Judicial tiene presupuesto autónomo y por tanto, el pago de las posibles condenas, no está supeditado a la voluntad del Gobierno Nacional, por lo tanto, también se negará esta excepción. Finalmente; la única excepción que se declarará probada, es la de prescripción extintiva del derecho, pues a la luz de la mencionada sentencia de unificación, sobre los periodos reclamados respecto de esta prima especial de servicios, el derecho se hizo exigible, desde el mismo momento en que entró en vigencia la Ley 4 de 1992, es decir; 1 de enero de 1993 y desde ese momento, los demandantes han podido hacer exigible el derecho a la prima especial de servicios, ante la inexistencia de algún factor que impidiera la exigencia del derecho.

## **15. CASO CONCRETO**

Obra prueba dentro del expediente que el demandante **ALVARO SALDARRIAGA ECHEVERRY** laboró al servicio de la Rama Judicial, por el periodo comprendido entre el *1 de enero de 1993 a 1 de septiembre de 2002*, en el cargo de Juez de la Republica, tiene derecho al reconocimiento de la prima especial de servicios regulada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

Del análisis de la prueba contenida en el expediente, queda claro que durante el periodo en que el demandante desempeño el cargo de Juez de la Republica, que no le fue reconocida, ni pagada la prima reclamada, hubo una disminución del salario básico, en tanto fue demostrado que la demandada, no solo, no pagó la prestación social que aquí se reclama, sino, que además, extrajo el porcentaje legal equivalente a la prima especial de servicios (30%) del sueldo básico, dejándolo solo en el 70% y respecto de este valor, liquidó las prestaciones sociales, pues consideró que la prima no tenía carácter de factor salarial.

Fuerza declarar que la prima especial de servicios no es factor salarial, y; que, sobre el periodo reclamado, operó el fenómeno de la prescripción, por lo que deberá así declararse en la parte resolutive de la demanda y en consecuencia, negar las pretensiones que buscan, que se ordene a la demandada la reliquidación de las prestaciones teniendo en cuenta la prima como factor salarial y el pago de la prima reclamada, obviamente, por lo ya dicho.

### **a. COSTAS.**

Se dice que las costas se componen de las Costas procesales y de las Agencias en Derecho, entendida la primera como aquellos gastos procesales en que incurrió la parte demandante, para por así decirlo impulsar el proceso y las segundas son los honorarios por el trabajo realizado por el apoderado de la demandante, sin embargo, para fijar las agencias en derecho, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

Ahora bien, los traslados fueron enviados por la parte demandante y sobre estos gastos no hay evidencias en el expediente, por lo que no se emitirá condena al respecto.

Al respecto de las agencias en derecho y conforme el n° 1 del artículo 5° del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016;

“...**ARTÍCULO 5°. Tarifas.** Las tarifas de agencias en derecho son:

**1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.**

(...).

En primera instancia.

a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:

(i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.

(...).”

Ahora bien el artículo 25 del C.G.P., frente a las cuantías dice:

“Artículo 25. **Cuantía.** Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía.

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 smlmv).

(...).”

Respecto a este tema la misma sentencia de unificación se pronunció;

“...Finalmente, respecto de las costas procesales ordenadas por el a quo la Sala procederá a su revocatoria, de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>27</sup>, en cuanto a que si bien la Ley 1437 de 2011 no señala

<sup>27</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de agosto de 2015, medio de control n° 47001233300020120001301 (1755-2013), C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez « (...) La norma contenida en el artículo 188 no impone al funcionario judicial la obligación de conceder las costas, solo le da la posibilidad de “disponer”, es, de pronunciarse sobre su procedencia.

La mencionada sentencia preciso que si bien es cierto la Ley 1437 de 2011, no aparece la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en o costas, “teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes”, también lo es la norma establecida en la Ley 1437 de 2011, no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio, pues debe entenderse que ella es el resultado de observar una serie de factores tales como la temeridad, la mala fe y la existencia de



*expresamente la previsión que contenía el artículo 171 del decreto 01 de 1984, referido a la potestad de imponer condena en costas «teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes», la Ley 1437 de 2011 no impone la condena de manera automática frente a aquel que resulte vencido en el litigio. Su carga debe entenderse como el resultado de observar conductas temerarias, de mala fe y de la existencia de pruebas en los procesos sobre la causación de gastos y costas, que deberán ser ponderadas por el juez.»*

De acuerdo con lo anterior al no avizorarse mala fe o maniobras dilatorias por la parte vencida, la Sala de Conjuces considera que no hay lugar a emitir condena en costas-agencias en derecho.

### 13. OTROS ASUNTOS

El 25 de enero de 2021, entro en vigencia la Ley 2080 de 2021, que reformó en muchos aspectos la Ley 1437 de 2011, norma reina en el procedimiento administrativo y el artículo 192 no fue la excepción. Esta ley a través del artículo 87 derogó el inciso 3° del artículo 192 del CPACA, y en su reemplazo, nos remitimos al n° 2 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, el cual reza:

*“Art. 247. Modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo a las siguientes reglas:*

*1), 2). Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente, citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolverse sobre la concesión del recurso, siempre y cuando las partes de común acuerdo soliciten su realización y propongan formula conciliatoria. 3), 4), 5), 6), y 7).” (subrayas del Despacho).*

En este sentido, la **SALA** advierte a las partes, que, de existir recurso de apelación en contra de esta providencia, en especial por la parte demandada, cumplido el término de ejecutoria de la sentencia, procederá automáticamente al estudio sobre si concede el o los recursos de apelación y, solo citará a audiencia de conciliación si media solicitud de las partes.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

### 14. FALLA

**PRIMERO: ACOGER** íntegramente la **Sentencia de Unificación –SUJ-016-CE-S2-2019- de 2 de septiembre de 2019, Sección 2º-Sala de Conjuces, C.P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos**, y en consecuencia

---

*pruebas en el proceso sobre la causación de gastos y costas en el curso de la actuación, en donde el juez ponderará tales circunstancias y se pronuncia sobre la procedencia de imposición con una decisión sustentada...».*

**SEGUNDO: ACCEDER PARCIALMENTE** a las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Declárese **PROBADAS** las excepciones *ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido, inexistencia del derecho reclamado, integración del litis consorcio necesario, e innominada*; y **PROBADA** la excepción de *prescripción trienal* propuestas por la accionada y conforme las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**CUARTO:** Declarar la **NULIDAD** de la *resolución DESAJMZR16-144 de 4 de febrero de 2016* y el *acto administrativo ficto presunto negativo*.

**QUINTO: DECLARAR** que sobre el periodo reclamado *1 de enero de 1993 a 1 de septiembre de 2002*, operó el fenómeno de la prescripción laboral trienal, en consecuencia, **NEGAR** el pago de la prima especial de servicios, causado por este periodo.

**SEXTO: DECLARAR** que la prima especial de servicios reclamada no es factor salarial, en consecuencia, **NEGAR** la reliquidación de las prestaciones sociales, por este concepto.

**SEPTIMO: NEGAR** la condena en costas y agencias en derecho.

**OCTAVO.** Contra esta decisión procede el recurso de apelación conforme el artículo 243 del CPACA.

**NOVENO.** Sin necesidad de auto que lo ordene, ejecutoriada esta sentencia y a petición de parte interesada, emitir **COPIAS AUTÉNTICAS**. Por **SECRETARIA** hacer las anotaciones en la base de datos **SIGLO XXI**.

**DECIMO:** Evacuadas todas las etapas procesales de este proceso y una vez este ejecutoriada la última providencia emitida, **ARCHIVASE** las diligencias.

#### **NOTIFÍQUESE y CUMPLASE**

Discutida y aprobada en **SALA VIRTUAL** celebrada el 8 de marzo de 2021.

**Los Conjueces:**

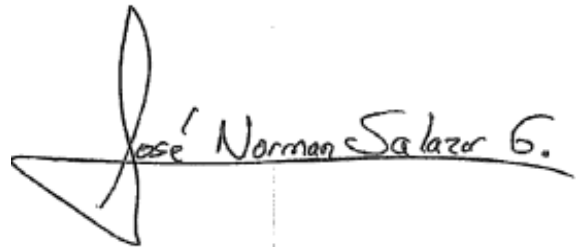


**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**

Ponente



**RODRIGO GIRALDO QUINTERO**  
Revisor



**JOSE NORMAN SALAZAR GONZALEZ**  
Revisor

<p>REPUBLICA DE COLOMBIA</p>  <p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS Secretaria</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación en el Estado Electrónico <u>n° 044 de 12 de marzo de 2021.</u></p>  <p><b>HECTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA</b> Secretario</p>
---

17001-33-33-008-2020-00023-02

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA

Manizales, once (11) de MARZO de dos mil veintiuno (2021)

A.I. 070

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**, el **MUNICIPIO DE SUPÍA (CALDAS)** y el señor **JULIÁN RICARDO BETANCUR CASTAÑEDA**, contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de **NULIDAD ELECTORAL** promovido por la señora **STEFANÍA GIRALDO GONZÁLEZ**, contra el acto de elección de aquel como Personero municipal de Neira (Caldas), para el periodo 2020-2024.

Realizado el examen preliminar conforme al artículo 325 del Código General del Proceso, se halla que la providencia motivo de la impugnación está suscrita por la jueza, sin que se detecte causal de nulidad que amerite medida de saneamiento alguna, por lo que se dispondrá la admisión de ambos recursos.

Con fundamento en los cánones 292 y 293 de la Ley 1437 de 2011, se concederá a las partes un término de 3 días para que presenten sus alegatos de conclusión, vencido el cual comienza a correr un término de 5 días para que el Procurador Judicial presente su concepto de mérito.

Por lo expuesto, la SALA 4ª UNITARIA DE DECISIÓN ORAL,

**RESUELVE**

**ADMÍTENSE** los recursos de apelación interpuestos y sustentados en forma oportuna por la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**,

el MUNICIPIO DE SUPÍA (CALDAS) y el señor JULIÁN RICARDO BETANCUR CASTAÑEDA, contra la sentencia emanada del Juzgado 8º Administrativo de Manizales, dentro del proceso de NULIDAD ELECTORAL promovido por la señora STEFANÍA GIRALDO GONZÁLEZ contra el acto de elección del señor BETANCUR CASTAÑEDA, como personero municipal de Neira (Caldas), para el periodo 2020-2024.

**NOTIFÍQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público, y por estado electrónico a las partes.

Con fundamento en los cánones 292 y 293 de la Ley 1437 de 2011, se **CONCEDE** a las partes un término de 3 días para que presenten sus alegatos de conclusión, vencido el cual comienza a correr un término de 5 días para que el Procurador Judicial presente su concepto de mérito.

Se advierte que el único buzón electrónico habilitado para la recepción de documentación es "[sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadmincl@notificacionesrj.gov.co)" Cualquier documento enviado a otra dirección de correo, se tendrá por no presentado.

**NOTIFÍQUESE**



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado Ponente

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 044 de fecha 12 de Marzo de 2021.

Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.

Manizales,

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, with a long vertical stroke extending downwards from the base.

**HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA**  
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

A.I. 038

RADICADO: 17-001-23-33-000-2021-00021-00  
NATURALEZA: NULIDAD SIMPLE  
DEMANDANTE: OSCAR ANDRÉS LOZANO DELGADO Y VÍCTOR MANUEL  
LOZANO DELGADO.  
DEMANDADO: COMISARIA DE FAMILIA DE LA DORADA CALDAS

Procede el Despacho a estudiar la admisibilidad de la demanda que en ejercicio del medio de control nulidad simple, instauran Oscar Andrés Lozano Delgado y Víctor Manuel Lozano Delgado, contra **Comisaria de Familia de la Dorada**.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se concede a la parte demandante un término de diez (10) días, para que subsane la demanda teniendo en cuenta los siguientes aspectos formales:

- 1- Teniendo en cuenta que en la demanda señala que actúa: “(...) en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, deberá señalar el Decreto de carácter General dictado por el Gobierno Nacional o el acto de carácter General, frente al cual deprecia la nulidad por inconstitucional, lo anterior, toda vez que se observa que la providencia No. 2020- 286 de fecha 12 de diciembre de 2020 proferida por la Comisaria de Familia de la Dorada (Caldas), corresponde a un acto de carácter particular y concreto que solo atañe a los demandante.
- 2- Ahora bien, si lo que pretende es demandar un acto administrativo de carácter particular y concreto, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deberá ajustar la demanda, con los siguientes requisitos:
  - Deberá presentar la demanda por conducto de apoderado judicial, de conformidad con el artículo 159 del CPACA y el artículo 73 y siguientes del C.G.P.

- Deberá acreditar que se cumplió con los requisitos previos establecidos en los ordinales 1 y 2 del artículo 161 del CPACA.
  - Deberá adecuar la demanda según los requisitos formales establecidos en el artículo 162 del CPACA.
  - Deberá allegar copia del acto demandado, junto con la constancia de notificación, comunicación, publicación o ejecución, de conformidad con lo previsto en el artículo 166 del CPACA.
- 3- Deberá remitir copia de la corrección a las partes y al Ministerio Público, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 166 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 ibídem, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso y, conforme al artículo 3 del Decreto 806 de 2020.

**Notificar**



**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**

**Magistrado Ponente**



REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

-Tomas Felipe Mora Gómez-  
Conjuez

Manizales, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

ASUNTO

Surtidas todas las etapas procesales, este proceso paso a Despacho para preferir sentencia el pasado 2 de febrero de 2020, sin embargo hecho el estudio correspondiente a este tema y atendiendo la Sentencia de Unificación de 18 de mayo de 2016, C.P. Jorge Iván Acuña Arrieta, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda del Consejo de Estado, es indispensable determinar con precisión la fecha exacta de la radicación del derecho de petición con el cual inicio la reclamación administrativa o en su defecto, la constancia de envió por correo certificado, de ser posible, aportar dicho documento, en consecuencia se **DECRETA PRUEBA DE OFICIO** para mejor proveer.

Así las cosas, se requiere a la parte demandante **Dr. JOSE RICARDO ROMERO CAMARGO** en causa propia o por intermedio de su apoderado y a la parte demanda **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL-RAMA JUDICIAL** para que informen a esta **SALA DE CONJUECES** la *fecha exacta de radicación de la petición que inicio la reclamación administrativa y que dio lugar a la producción del acto administrativo ficto presunto negativo.*

Para allegar la información que se pide, se les otorga un plazo máximo de cinco (5) días, hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al conocimiento de esta decisión.

**Notifíquese y cúmplase**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tomas Felipe Mora Gomez', written over a horizontal line.

**TOMAS FELIPE MORA GOMEZ**  
Conjuez

17001-23-33-000-2017-00189-00

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho.*

*José Ricardo Romero Camargo Vrs Nación-DEAJ-Rama Judicial*

***Auto Interlocutorio n° 038***

