



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 06

<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Radicado</b>	88-001-23-33-000-2015-00046-00
<b>Demandante</b>	Shirley Lolita Walters Álvarez
<b>Demandado</b>	Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
<b>Magistrado Ponente</b>	Jacqueline Llanos Ruiz

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala de Conjueces de la Corporación a dictar sentencia para resolver la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la doctora Shirley Lolita Walters Álvarez en contra de la Nación – Rama Judicial - Dirección Administrativa de Administración Judicial.

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

La doctora Shirley Lolita Walters Álvarez instauró demanda en contra de la Rama Judicial, con el fin de que se concedan las siguientes declaraciones y condenas:

**PRETENSIONES**

“1.- Declarar la nulidad del oficio No. DEAJRH14-6368 recibida el 14 de agosto de 2014 y la Resolución 3060 del 16 de abril de 2015.

2.- Ordenar a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y/o gerencia de la Rama Judicial, o a quien corresponda, inaplicar los Decretos 658 del 4 de marzo de 2008, 723 del 06 de marzo de 2009, 1388 del 26 de abril de 2010, 1039 del 4 de abril de 2011, en sus artículos 8 por inconstitucionales e ilegales, dado que en ellos se reitera los yerros que dieron lugar a la nulidad de las normas supramencionadas, que en tal sentido les precedieron y que a la fecha se encuentran declarados nulos en virtud de la sentencia del 29 de abril del año 2014, por la Sala de Conjueces del H. Consejo de Estado.

3.- Ordenar a la División de Recursos Humanos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial o a quien corresponda, reliquidar los salarios y pago de la Prima Especial de Servicios prevista en el Art. 14 de ley 4 de 1992, con carácter adicional a la Remuneración Mensual ordenada por el Gobierno Nacional, en el equivalente al 30%, conforme lo establece

la sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sala de Conjuces del 29 de abril de 2014, a partir del 5 de noviembre de 2002, fecha en la cual se posesionó como Jueza Primero Promiscuo Municipal, y a partir del 19 de julio de 2006 cuando se posesionó como Jueza Segundo Civil del Circuito, ambas en San Andrés Isla, hasta el 1 de diciembre de 2011, de manera retroactiva, las diferencias salariales liquidadas salariales de lo pagado, sin que se oponga la prescripción de mesadas por no haber operado.

4. Ordenar la reliquidación y pago de todas las prestaciones sociales de la suscrita, según la sentencia del 29 de Abril de 2014 del Consejo de Estado, durante todo el tiempo de la vinculación a la Rama Judicial, a partir del 05 de noviembre de 2002 de manera retroactiva, hasta que se verifique el pago, de las diferencias salariales del pago, de las prestaciones sociales causadas, mediante el reajuste de la totalidad de los factores salariales, a saber: **Prima de Servicios; Cesantías; Vacaciones; bonificación anual por servicios, Prima de vacaciones; Prima de Navidad, Bonificación por Actividad Judicial** y demás emolumentos cancelados de forma incompleta, incluyendo la **Remuneración Mensual** prevista en los decretos por medio de los cuales el Gobierno Nacional, estableció el salario de los Funcionarios de la Rama Judicial, pero adicionando el 30% que correspondió a la Prima Especial de Servicios para efectos del IBL, desde el ingreso como funcionario judicial a la entidad, sin que se oponga la prescripción de mesadas por no haber operado.

4.- (sic) Incluir dentro de la reliquidación de las prestaciones sociales enumeradas en el numeral anterior, el 30% de la Prima Especial de Servicios, adicional al Ingreso Mensual decretado por el Gobierno, desde la vinculación a la rama judicial como funcionario judicial, bajo el entendido que conforme la Jurisprudencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B del 19 de mayo de 2010, dentro del proceso radicado con el No. 25000-23-25-000-2005-01134-01 (0419-07), con ponencia de la doctora BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, tiene carácter salarial, precedente ratificado por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, Conjuez Ponente PEDRO SIMON VARGAS SAENZ. Sentencia del 07 de Mayo de 2011. Radicación No. 4100123310002003005511-01.

5.- Ordenar a la demandada que en adelante liquide y pague conforme a derecho, el salario y las prestaciones sociales de la actora, incluyendo el valor que corresponde a la prima especial de servicios, como factor salarial adicional del ingreso mensual de la funcionaria judicial, para los efectos legales.

6.- Las sumas del saldo insoluto dejado de pagar al suscrito, tanto por salario como prestaciones sociales, por los errores puestos de presente con antelación, deben ser actualizados conforme al Índice de Precios al Consumidor IPC, año por año desde cuando debió surtirse el pago efectivo de la obligación y hasta el pago de la misma, en los términos del art. 192 y siguientes del C.P.A.C.A.”

- HECHOS

**Expediente:** 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
**Demandante:** Shirley Lolita Walters Álvarez  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**

Como argumentos de las súplicas de la demanda, la parte demandante manifestó en síntesis los siguientes hechos:

La doctora Shirley Lolita Walters Álvarez se encuentra vinculada al distrito judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como funcionaria sin solución de continuidad así: como Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el 05 de noviembre de 2002 hasta el 18 de julio de 2006; como Juez Segundo Civil del Circuito desde el 19 de julio de 2006 hasta el 19 de julio de 2008; como Juez Primero Promiscuo Municipal desde el 20 de julio hasta el 31 de julio de 2008; como Juez Segundo Civil del Circuito desde el 01 de agosto de 2008 al 01 de agosto de 2010; como Juez Primero Promiscuo Municipal desde el 2 de agosto hasta el 8 de agosto de 2010; como Juez Segundo Civil del Circuito desde el 09 de agosto de 2010 al 01 de diciembre de 2011, y, como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive.

Manifiesta que el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, estableció una prima especial de servicios para los funcionarios judiciales, que asciende al 30% del salario devengado, el cual no le ha sido cancelado, menos aún se le ha incluido como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

Asevera que los decretos que ha expedido el Gobierno nacional respecto de la prima de servicios del 30% desconocen el mandato legal, según lo ha reconocido la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Que por lo anterior, la parte actora elevó reclamación administrativa a la Rama Judicial, siendo resuelta la petición y el recurso de reposición interpuesto, mediante oficio No. DEAJRH14-6368 recibido el 14 de agosto de 2014 y la Resolución No. 3060 del 16 de abril de 2015, en los cuales la Entidad no accedió a lo pretendido.

#### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Los actos administrativos objeto de la demanda son violatorios de la ley, en la medida en que desconocen los artículos 2, 13, 29, 53 y 230 de la Constitución Política; los artículos 2 y 14 de la Ley 4 de 1992; artículos 138, 161 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 52 de la ley 1395 de 2010 y demás normas concordantes.

Asimismo, se desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el caso en estudio, que ha sido prolija al señalar los derechos que le asisten a los funcionarios judiciales frente a la petición en comento, precedentes que deben ser de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas mientras los mismos no hayan sufrido variación.

Para fundamentar su petición cita la sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sala de Conjueces del 29 de abril de 2014. La sentencia de la misma sección del Consejo de Estado fechada 19 de mayo de 2010, dentro del proceso radicado con el No. 25000-23-25-000-2005-01134-01 (0419-07), con ponencia de la doctora Bertha Lucia Ramirez de Páez, y la sentencia de la Sala de Conjueces del Consejo de Estado, Conjuez Ponente Pedro Simón Vargas Sáenz, calendada el 07 de mayo de 2012 Radicación No. 410012331000200300551-01.

En ese orden, considera que se le deben reconocer los derechos solicitados conforme lo estipula la ley y lo reitera la jurisprudencia.

#### - CONTESTACIÓN <sup>1</sup>

De manera oportuna, a través de apoderada judicial, la entidad accionada contestó la demanda oponiéndose a cada una de las declaraciones y condenas solicitadas por carecer de fundamentos jurídicos; por estimar que la prima especial no tiene carácter salarial como lo indican los decretos expedidos por el Gobierno Nacional anualmente. Precisa que la sentencia que declaró la nulidad de los decretos salariales desde 1993 al 2007, pero no reconoció derechos en favor de personas determinadas, en tanto que los decretos expedidos desde el año 2008 en adelante, gozan de validez y presunción de legalidad al no haber sido anulados y con efectos hacia el futuro, es decir a partir de la ejecutoria de la sentencia que declaró la nulidad no se ha generado ningún gasto para el erario de manera retroactiva, y por ende, no le asiste derecho a que se le cancele retroactivamente la prima especial del 30%.

Como argumentos de la defensa, propone las excepciones de prescripción trienal de los derechos reclamados, teniendo en consideración que la petición de reajuste salarial fue enviada el 30 de julio de 2014, ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido e innominada.

<sup>1</sup> Folios 127 – 136 cuaderno digitalizado

## **ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante providencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado de fecha 16 de junio de 2016, fue aceptado el impedimento a los Magistrados que integran la Sala del Tribunal para conocer el proceso, por consiguiente, se realizó el sorteo de Conjuces correspondiente el 06 de septiembre de 2016.<sup>2</sup>

Mediante providencia fechada el 07 de octubre de 2016, se dispuso la admisión de la demanda.<sup>3</sup>

En auto del 14 de agosto de 2017, se le aceptó el impedimento a la delegada del Ministerio Público ante este Tribunal.<sup>4</sup> Notificada del auto admisorio de la demanda a la Procuradora Regional, como delegada para atender el proceso, la funcionaria manifestó su impedimento, por lo cual, en auto calendado 08 de noviembre de 2017, se le aceptó el impedimento.<sup>5</sup> Por auto del 16 de mayo de 2019, se dispuso oficiar al señor Procurador General de la Nación en los términos del artículo 134 del C.P.A.C.A.<sup>6</sup>

El Consejo Superior de la Judicatura por motivos de salubridad pública, mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, prorrogado en los Acuerdos PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11546, PCSJA20-11532, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, dispuso la suspensión de los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio del año 2020, inclusive, exceptuando el trámite de acciones de tutela y habeas corpus. Posteriormente, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar por medio de los Acuerdos Nos. CSJBOA20-145 del 17 de noviembre de 2020 y CSJBOA20-147 del 20 de noviembre de 2020, ordenó el cierre extraordinario de los despachos judiciales del Archipiélago de San Andrés desde el 17 al 20 de noviembre de 2020 y del 23 al 27 de noviembre de 2020, por razones de fuerza mayor.

A través del auto del 27 de agosto de 2021, se incorporaron las pruebas y dispuso correr traslado para alegar de conclusión a las partes.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Folios 95 a 98 y 108 del expediente digitalizado.

<sup>3</sup> Folio 114 del expediente digitalizado.

<sup>4</sup> Folios 152 a 154 del expediente digitalizado.

<sup>5</sup> Folios 164 a 166 del expediente digitalizado.

<sup>6</sup> Folio 174 del expediente digitalizado.

<sup>7</sup> 02AutoCierreProbatorio\_Alehatos.Pdf. Expediente digital.

- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**Parte demandante<sup>8</sup>**

El apoderado de la parte demandante señalo que la presente acción ha sido promovida con el objeto de anular los actos administrativos de la entidad demandada por medio de los cuales se negó el reajuste salarial y prestacional ante la indebida aplicación de la Ley 4 de 1992, en detrimento de los derechos laborales.

Señala que por tratarse de un asunto de puro derecho, el debate probatorio se reduce al punto que la parte pasiva no arrió elementos de defensa, mientras que la parte actora aportó con el libelo introductor las documentales que sustentan las pretensiones, en el entendido que durante la relación laboral que aún se mantiene vigente, la empleadora no pagaba la prima especial de servicio mensual en el porcentaje correspondiente legal a que trata la Ley 4 de 1992, sino que descontaba el 30% de la asignación básica y no como adicional a la remuneración mensual; y el porcentaje de la bonificación especial de servicios en el caso de magistrada, amen que las prestaciones sociales y vacaciones consecencialmente han venido siendo liquidadas sin tener en cuenta ese valor.

Indica que como se desprende de las sendas liquidaciones allegadas al informativo y las restantes la Dirección Ejecutiva estaba en el deber procesal probatorio de aportarlas mes a mes desde el 5 de noviembre de 2002 cuando ingresó a la Rama Judicial en el cargo de Juez Primero Promiscuo Municipal en propiedad de la isla de San Andrés, luego como juez segundo civil del circuito en la isla, desde el 18 de julio de 2006, hasta ocupar el cargo de Magistrada en propiedad en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Andrés y Providencia, desde el 1ro de diciembre de 2011 hasta la fecha, tal como se vislumbra en el certificado laboral que obra en el expediente.

Por lo tanto, solicita sean despachadas favorablemente las pretensiones de la demanda dando aplicación a la línea jurisprudencial reiterada acerca de la conducta ilegal de la demandada, ejecutada al efectuar la liquidación y pago del salario y prestaciones sociales a que tiene derecho la accionante, como se plasmó en los actos administrativos cuestionados.

**Parte demandada**

---

<sup>8</sup> 03 AlegatosParteDemandante.pdf Expediente digital

La apoderada de la parte demandada guardó silencio en el término de traslado.

### **III.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Durante el término se guardó silencio.

### **IV.- CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del oficio No. DEAJRH14-6368 recibida el 14 de agosto de 2014 suscrito por la Directora Administrativa División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Resolución No. 3060 del 16 de abril de 2015, suscrita por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, que no accedió al reconocimiento y pago de diferencias salariales y prestacionales que resulten de liquidar a favor de la demandante la prima especial de servicios creada en el artículo 14 de la Ley 4º de 1992, durante el los siguientes periodos y cargos todos en San Andrés, Isla:

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día cinco (05) de noviembre de 2002 hasta el día dieciocho (18) de julio de 2006;

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el día diecinueve (19) de julio de 2006 hasta el día diecinueve (19) de julio de 2008;

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día veinte de julio de 2008, hasta el día treinta y uno (31) de julio de 2008;

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el día primero (01) de agosto de 2008 hasta el día primero (01) de agosto de 2010;

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día dos (2) de agosto de 2010, hasta el día ochos (8) de agosto de 2010;

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el nueve (09) de agosto de 2010 hasta el día primero (01) de diciembre de 2011;

Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde el dos (02) de diciembre de 2011 hasta la fecha inclusive.

### **Competencia**

El Tribunal Administrativo, es competente para conocer del proceso en primera instancia, por la naturaleza del asunto debatido y por razón del lugar donde la accionante prestó y sigue prestando sus servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 152 numeral 2 y el artículo 156 numeral 3º del C.P.A.C.A.

#### **Procedibilidad de la Acción**

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado, - en este asunto, de carácter laboral - consagrada en artículo 138 del C.P.A.C.A. es procedente, habida consideración que con él, se pretende la declaratoria de nulidad de actos administrativos que negaron la petición de reajuste de la prima especial de servicios a los funcionarios de la Rama Judicial y el correspondiente restablecimiento del derecho. Además, la actora agotó de manera oportuna la etapa de conciliación prejudicial, requisito de procedibilidad de la acción conforme al artículo 161 del C.P.A.C.A., ante la Procuraduría 54 Judicial II de Familia de San Andrés con funciones asignadas ante este Tribunal Administrativo.<sup>9</sup>

#### **Legitimación en la Causa**

La actora se encuentra legitimada en la causa por activa para incoar la presente demanda, por estimar que los actos administrativos cuya nulidad se solicita, lesionan sus derechos, en su calidad de funcionaria de la Rama Judicial desde el 05 de noviembre de 2002.

La Dirección Seccional de Bolívar de Administración Judicial está legitimada por pasiva para responder por las pretensiones de esta acción, pues es la entidad para la cual presta sus servicios el actor.

#### **Caducidad**

El artículo 164 numeral 2º del C.P.A.C.A., establece en su literal (c) cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho *"la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (04) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso..."*.

---

<sup>9</sup> Folios 44 a 62 del expediente digitalizado.

**Expediente:** 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
**Demandante:** Shirley Lolita Walters Álvarez  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## **SIGCMA**

En el asunto sometido a consideración de la Sala de Conjuces, se advierte que el acto administrativo cuya nulidad se solicita fue notificado al demandante el 12 de mayo de 2015,<sup>10</sup> el término de caducidad fue interrumpido por el actor con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, desde el día 23 de junio de 2015 hasta el 11 de agosto de 2015, fecha en la cual se expidió la última constancia de no acuerdo.<sup>11</sup>

Quiere decir lo anterior, que la interrupción es más que suficiente para considerar que la demanda, radicada el 02 de septiembre de 2015<sup>12</sup> dentro del término de caducidad, luego entonces, no operó este fenómeno.

Respecto a las **excepciones** propuestas por el apoderado judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial, denominadas: prescripción trienal de los derechos reclamados, ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido e innominada, considera la Sala que, la misma será resuelta al desatar el fondo del asunto, en el evento en que se accedan a las pretensiones de la demandante.

### **- PROBLEMA JURIDICO**

Determinar si el demandante le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios regulada en la Ley 4 de 1994, como factor salarial durante los siguientes periodos y cargos:

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día cinco (05) de noviembre de 2002 hasta el día dieciocho (18) de julio de 2006;

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el día diecinueve (19) de julio de 2006 hasta el día diecinueve (19) de julio de 2008;

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día veinte de julio de 2008, hasta el día treinta y uno (31) de julio de 2008;

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el día primero (01) de agosto de 2008 hasta el día primero (01) de agosto de 2010;

Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el día dos (2) de agosto de 2010, hasta el día ochos (8) de agosto de 2010;

<sup>10</sup> Folio 61 del expediente digitalizado.

<sup>11</sup> Folios 78 a 62 del expediente digitalizado.

<sup>12</sup> Folio 83 del expediente digitalizado

Juez Segundo Civil del Circuito, desde el nueve (09) de agosto de 2010 hasta el día primero (01) de diciembre de 2011;

Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde el dos (02) de diciembre de 2011 hasta la fecha inclusive.

**- TESIS**

La prima especial de servicios es un incremento del salario, pero sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación, por consiguiente, el demandante ostenta el derecho al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor, así como, a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, esto es, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial, durante el término en que la accionante ha estado vinculada en la Rama Judicial.

**- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

La Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de unificación – SUJ-16-CE-S2-2019, unificó jurisprudencia respecto a la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en los siguientes términos:

1. "La prima especial de servicios es un **incremento** del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación.
2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.
3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o la Fiscalía General de la Nación) tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.

## SIGCMA

4. Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.
5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.
6. La bonificación por compensación para magistrados y cargos equivalentes no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte, que es igual a lo que por todo concepto reciben los congresistas, incluido el auxilio de cesantías. Ese 80% es un piso y un techo.

La reliquidación de la bonificación por compensación procede respecto a los magistrados de tribunal y cargos equivalentes, siempre que, en la respectiva anualidad, sus ingresos anuales efectivamente percibidos NO hayan alcanzado el tope del ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas. Sin embargo, en ese caso, la reliquidación debe efectuarse únicamente hasta que se alcance el tope del 80% señalado.

7. Procede la prescripción de la bonificación por compensación entre el 5 de septiembre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004. Lo anterior es la regla general. Esa regla tiene una excepción, que consiste en que si la persona logra demostrar en el expediente, con pruebas documental, que antes del 3 de diciembre de 2004 había interrumpido la prescripción conforme a la ley. En ese caso la prescripción va más allá del 4 de diciembre de 2004 y se retrotraería hasta la fecha de presentación de esa interrupción, fecha entonces que debe ser posterior al 25 de septiembre de 2001 y anterior al 3 de diciembre de 2004. Esta excepción, como toda excepción, es de aplicación restrictiva.
8. La sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificación el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 – jueces, magistrados y otros funcionarios-, en la medida en que ningún caso se podrán superar los porcentajes máximos o topes fijados por el Gobierno Nacional. Así mismo, se advierte a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con los temas objeto de unificación, constituyen precedente y tendrán aplicación en las decisiones judiciales que se prefieran a partir de la fecha."

Ahora bien, respecto de la obligatoriedad de las sentencias de unificación para los operadores judiciales, se tiene que la Ley 1437 de 2011 establece que una de sus finalidades de esa clase de providencias es la de fortalecer las garantías de las personas en los procedimientos administrativos y evitar procesos judiciales innecesarios que congestionen la jurisdicción contenciosa. A su turno, el artículo 270 del CPACA preceptúa:

*"Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los*

*recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009."*

A su vez, el artículo 10 de esta misma codificación previó:

*"Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencia' del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas<sup>13</sup>.*

La Corte Constitucional en sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011 al examinar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, dijo sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia:

*"El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante."*

De lo anterior se concluye que la función unificadora del Consejo de Estado que nace de la Constitución de 1991, se concreta con la Ley 1437 de 2011, de manera que el margen de interpretación normativa de las autoridades administrativas está sujeto a la interpretación que sobre las normas aplicables al caso se haya hecho por los altos Tribunales. Por consiguiente, la Sala de Conjuces procede a pronunciarse respecto del asunto sometido a debate, acogiendo en su integridad la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 2 de septiembre de 2019.

## **CASO CONCRETO**

<sup>13</sup> Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-634 de 2011, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

**SIGCMA**

Debe señalarse que la Ley 4ª de 1992 facultó al Gobierno Nacional para crear una prima especial de servicios no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico. El artículo 14 de dicha disposición señaló los servidores públicos a los cuales les iba a aplicar la referida prima, así:

“ART. 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, [...]”.

Por su parte, el Gobierno Nacional en virtud de la norma en cita, expidió anualmente los decretos que regularon el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial, en los cuales negó el carácter salarial a la prima especial de servicios.

En el caso *sub examine*, le corresponde a la Sala establecer si del contenido de los actos administrativos demandados se desprende que la Rama Judicial pagó la prima especial de servicios a la doctora Walters Álvarez de conformidad con el marco normativo antes expuesto, o si desconoció las normas Constitucionales, así como, la sentencia de unificación SJ-16-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019 dictada por el Consejo de Estado.

En el plenario se encuentra probado que la actora ha estado vinculada a la Rama Judicial desde 05 de noviembre de 2002 hasta el 18 de julio de 2006 como Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el 19 de julio de 2006 hasta el 19 de julio de 2008 como Juez Segundo Civil del Circuito, desde el 20 al 31 de julio de 2008 como Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el 01 de agosto de 2008 al 01 de agosto de 2010 como Juez Segundo Civil del Circuito, del 2 al 8 de agosto de 2010 como Juez Primero Promiscuo Municipal, desde el 09 de agosto de 2010 al 01 de diciembre de 2011 como Juez Segundo Civil del Circuito y desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.<sup>14</sup>

Que la doctora Shirley Lolita Walters Álvarez, el 26 de julio de 2014 elevó reclamación administrativa a la Rama Judicial con objeto de obtener la reliquidación de las prestaciones sociales incluyendo como factor salarial la prima especial de servicios desde que inició como funcionario de la Rama Judicial el 05 de noviembre

<sup>14</sup> Folio 21 cdno. Ppal. digitalizado

Expediente: 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
Demandante: Shirley Lolita Walters Álvarez  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## SIGCMA

de 2002 como Juez Primero Promiscuo Municipal y desde el 02 de diciembre de 2011 como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La petición de la accionante, fue resuelta de manera desfavorable mediante oficio No. DEAJRH-14-6368 recibido el 14 de agosto de 2014, suscrito por la Directora Administrativa División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial,<sup>15</sup> y la Resolución No. 3060 del 16 de abril de 2015, suscrita por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial.<sup>16</sup>

Entonces, según los actos demandados y las pruebas del proceso, se acreditó que la Entidad demandada tomó la prima especial de servicios como un porcentaje de la remuneración que anualmente fijó el Gobierno Nacional, por consiguiente, en la liquidación de las prestaciones sociales del demandante se cancelaron sobre el 70% de su salario básico y no como un incremento del salario básico. Al respecto el Consejo de Estado precisó:

“... esta Sala concluye que en cumplimiento del mandato legal contenido en el art. 14 de la Ley 4ª 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%.

(...)

Para la Sala demostrado esta que a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993; 104 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 tenido en cuenta para la liquidación de sus prestaciones sociales; no cabe más que restablecer ese derecho.”<sup>17</sup>

Atendiendo lo expuesto en precedencia, la Sala de Conjuces considera que la correcta interpretación del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y los decretos que reglamentaban la norma, es en el sentido que la prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica, pero sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación.

<sup>15</sup> Folio 63 a 64 del cdno. Ppal. digitalizado

<sup>16</sup> Folios 44 a 61 del cdno. Ppal. digitalizado

<sup>17</sup> Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia de unificación – SUJ-16-CE-S2-2019.

Respecto de los Magistrados de Tribunal y cargos equivalentes en la sentencia de unificación se precisó que, la bonificación por compensación no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte, es un límite que no puede ser superado con el reconocimiento de la prima especial de servicios ni de ningún otro beneficio económico laboral. Al efecto, se explicó:

“Por ello, de ordenarse la reliquidación del salario básico y/o asignación básica de magistrados de tribunales y homólogos en un 30 %, se desbordaría el marco legal, en razón a que como se previó en el Decreto 610 de 1998, el mismo fue expedido en desarrollo de la Ley 4 de 1992, y en él se estableció la referida nivelación. De manera que los ingresos laborales de sus destinatarios a partir del año 2001 serían iguales al ochenta por ciento (80 %) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, con lo cual se encuentran ya ajustados y nivelados los salarios entre magistrados de altas cortes y magistrados de tribunales y similares. Expresado en otras palabras, el 80% de la bonificación por compensación para los magistrados y cargos homologados es un límite que no puede ser superado con el reconocimiento de la prima especial de servicios ni de ningún otro beneficio económico laboral.”

Luego entonces, en el caso concreto, la actora tiene derecho al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima especial de servicios resulten a su favor como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional durante el periodo comprendido desde el 05 de noviembre de 2002 hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que la reliquidación de sus ingresos anuales efectivamente percibidos no hayan alcanzado el tope del ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas.

Adicionalmente, la actora como beneficiaria de la prima especial de servicios tiene derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial, durante el periodo comprendido entre 05 de

Expediente: 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
Demandante: Shirley Lolita Walters Álvarez  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## SIGCMA

noviembre de 2002 hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sin que se supere el tope del ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas. Sin embargo, en ese caso, la reliquidación debe efectuarse únicamente hasta que se alcance el tope del 80% señalado.

Respecto de las excepciones propuestas, (i) Prescripción Trienal, (ii) ausencia de causa petendi, (iv) cobro de lo no debido, e, (v) Innominada, observa la sala que en el caso que nos ocupa hay lugar a la declaración de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, como quiera que, la reclamación administrativa fue radicada el 26 de julio de 2014, de tal forma que la configuración del fenómeno extintivo operaría en las sumas causadas hasta tres años atrás, es decir hasta el veintiséis (26) de julio de 2011; y, respecto de las denominadas ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido, e, Innominada, el despacho las desestimaré, como quiera que la reclamación del derecho de la accionante se encuentra soportado en fundamento normativo que consagra la prima especial de servicios como ingreso laboral al que tiene derecho en razón a los cargos en que ha fungido en la rama judicial.

En ese orden de ideas, considera la Sala de Conjueces que procede la declaratoria de nulidad del oficio No. DEAJRH14-6368 recibido el 14 de agosto de 2014 suscrito por la Directora Administrativa División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva y la Resolución No. 3060 del 16 de abril de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, en tanto denegaron el reconocimiento de la prima especial de servicios como un emolumento adicional que asciende al 30% del 100% del salario básico y/o asignación básica percibida por la doctora SHIRLEY LOLITA WALTERS ÁLVAREZ, a partir del 05 de noviembre de 2002 hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y, desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive, en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por cuanto se

Expediente: 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
Demandante: Shirley Lolita Walters Álvarez  
Demandado: Nación – Rama Judicial  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## SIGCMA

encuentran viciadas por la aplicación indebida e interpretación errónea las normas constitucionales, tales como, el artículo 53 Superior.

Conforme lo anterior, se dispondrá a título de restablecimiento del derecho que, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial proceda pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a favor de la demandante como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, junto con la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial, durante el periodo comprendido desde el 05 de noviembre de 2002 hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive, en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, siempre que la reliquidación de sus ingresos anuales efectivamente percibidos no haya alcanzado el tope del ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas.

Se declarará probada la excepción propuesta por la Entidad demandada respecto de la prescripción de los derechos reconocidos antes del 26 de julio de 2011.

Al liquidar las sumas dinerarias, los valores serán ajustados en los términos y fórmula que a continuación se indica:

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

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a lo dejado de percibir, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debía efectuarse el pago). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el inciso tercero del artículo 192 del C.P.A.C.A.

Las demás pretensiones serán denegadas.

**Costas**

Habida cuenta de que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes ha actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

Acorde a las consideraciones expuestas, **LA SALA DE CONJUECES DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**V.- FALLA**

**PRIMERO:** DECLÁRASE la nulidad del oficio No. DEAJRH14-6368 recibido el 14 de agosto de 2014 suscrito por la Directora Administrativa División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva y la Resolución No. 3060 del 16 de abril de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, en tanto denegaron el reconocimiento de la prima especial de servicios como emolumento adicional que asciende al 30% del 100% del salario básico y/o asignación básica percibida por la doctora SHIRLEY LOLITA WALTERS ÁLVAREZ y la reliquidación de sus prestaciones sociales, a partir del desde el 05 de noviembre de 2002 hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y, desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive, en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial al pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor de la doctora SHIRLEY LOLITA WALTERS ÁLVAREZ, como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, y la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de su salario básico y/o asignación básica, durante el periodo comprendido entre desde el 05 de noviembre de 2002

**Expediente:** 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
**Demandante:** Shirley Lolita Walters Álvarez  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

## **SIGCMA**

hasta el 01 de diciembre de 2011 cuando fungió como Juez Primero Promiscuo Municipal y Juez Segundo Civil del Circuito del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y, desde el 02 de diciembre de 2011 hasta la fecha, inclusive, en que se desempeña como Magistrada del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme lo expuesto en la parte motiva.

La Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, deberá realizar los descuentos de Ley a la parte demandante.

**TERCERO: DECLARAR** probada la excepción de PRESCRIPCIÓN propuesta por la Rama Judicial de los derechos solicitados por la actora antes del 26 de julio de 2011.

**CUARTO: DECLARAR** no probadas las excepciones de AUSENCIA DE CAUSA PRETENDÍ, COBRO DE LO NO DEBIDO, y la INNOMINADA, formuladas por la NACIÓN - RAMA JUDICIAL-DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

**QUINTO:** No hay lugar a condena en costas.

**SEXTO:** DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en empleando la fórmula descrita en la parte considerativa. Por Secretaría, expídanse copias auténticas de esta providencia, con constancia de ejecutoria, que presta mérito ejecutivo, con destino a la parte actora. (art.114 num. 2º del C.G.P.).

**SÉPTIMO:** NIÉGANSE las demás súplicas de la demanda.

**OCTAVO:** Devuélvase a la parte actora el remanente de lo consignado para gastos del proceso, si lo hubiere.

### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



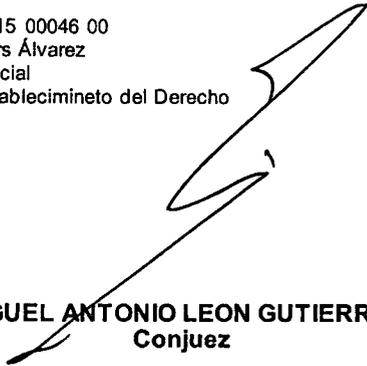
**JACQUELINE LLANOS RUIZ**  
Conjuez



**FERNANDO CORREA ECHEVERRI**  
Conjuez

**Expediente:** 88 001 23 33 000 2015 00046 00  
**Demandante:** Shirley Lolita Walters Álvarez  
**Demandado:** Nación – Rama Judicial  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**SIGCMA**



**MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ**  
Conjuez

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2015-00046-00)