



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, agosto veintinueve del 2019.

M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: LUZ MIRIAN FLOREZ CESPEDES

DEMANDADO: NACION-RAMA JUDICIAL- DIRECCION EJECUTIVA
DE ADMINISTRACION JUDICIAL

RADICADO: 20-001-33-33-002-2015-000176-01

ASUNTO RECURSO DE APELACION.

Procede la SALA a resolver el recurso de apelación formulado por la apoderada de la parte demandada, contra la sentencia de primera instancia, emitida en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, el catorce (14) de julio del año dos mil diecisiete (2017), mediante el cual se hicieron las siguientes:

DECLARACIONES Y CONDENAS:

“PRIMERO: Declárese nula la resolución No. 0829 del 11 de marzo de 2014, por medio del cual se resuelve una reclamación administrativa y la resolución 4302 del 22 de agosto de 2014, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación, proferida por la dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial del Cesar y la Dirección ejecutiva de Administración Judicial, por la razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior y a título de restablecimiento del derecho, Condénese a la Nación – Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, a reconocer y pagar a la señora LUZ MIRIAN FLOREZ CESPEDES, C.C. 49.766.685 de Valledupar, en su calidad de JUEZ SEGUNDO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD, el reconocimiento y pago del valor que resulte de la reliquidación de las conceptos prestacionales solicitados, teniendo como base el salario y dando el carácter salarial a la Prima Especial, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Las sumas que se ordene reconocer y pagar serán reajustadas, teniendo en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. Ordenase la actualización de la condena en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente formula:

$$R - RH = \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que R (valor presente) se determina multiplicando el valor histórico RH, que es lo 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 ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que se causaron las sumas adeudadas)

CUARTO: Para el cumplimiento de la presente sentencia se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: CONDÉNESE en COSTAS a la parte demandada. Fíjense como agencias en derecho la suma correspondiente al 8% de la condena impuesta en esta sentencia, según lo dispuesto el artículo 188 del C.P.A.C.A.

SEXTO: De no ser apelada la presente sentencia, se surtirá el grado jurisdiccional de consulta.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

El veintisiete (27) de marzo del año dos mil quince (2015) por intermedio de apoderado judicial la ciudadana LUZ MIRIAN FLOREZ CESPEDES, en condición de servidor público perteneciente a la rama judicial como Juez de la República, interpuso demanda, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL- con el fin de que se declarara la nulidad de actos administrativos contenidos en la resolución No. 0829 del 10 de marzo de 2014, expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Valledupar y la resolución Nro. 4302 de 22 de agosto de 2014, expedida por el Director Nacional Ejecutivo de la Administración Judicial proferidos en primera y segunda instancia respectivamente.

Que como consecuencia de la anterior declaración se

“...reconozca y pague a la Dra. Luz Miriam Florez Céspedes, la suma que resulte por concepto de; a) bonificación por servicio anual, b) prima de servicio c.) Prima de vacaciones, d) Prima de navidad, e) Cesantías, y f.) Intereses; considerando el 100% de la prima especial de servicio como factor salarial del salario básico devenga en los que ostenta el cargo de Juez de la Republica. (sic)

Además, se solicitó

“Que la anterior suma de dinero debe reajustarse teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, para lo cual debe considerar la variación del índice de precios al consumidor, dando aplicación a la respectiva formula.

2.- Fundamentos facticos.

La parte actora narra que presto sus servicios en la Rama Judicial desde el periodo comprendido desde el 1 de julio de 2008 al 31 de diciembre de 2008 como JUEZ QUINTA PENAL DEL CIRCUITO DE DESCONGESTIÓN DE VALLEDUPAR, del periodo comprendido entre el 13 de abril de 2009 al 18 de diciembre de 2009 como JUEZ TERCERA PENAL DEL CIRCUITO DE DESCONGESTIÓN DE VALLEDUPAR y el periodo comprendido desde el 1 de febrero de 2011 hasta la fecha como JUEZ SEGUNDA DEL CIRCUITO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE VALLEDUPAR.

Afirma que presento derecho de petición solicitando el reconocimiento y pago de las diferencias adeudadas por las prestaciones sociales que se generaron por concepto

de bonificación por prestación de servicios, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías e intereses a las cesantías, considerando el 100% de la prima especial de servicio como factor salarial del básico cancelado en los cargos que ha obtenido como juez de la república, por medio de la resolución No. 0829 del 10 de marzo del 2014, negaron lo pretendido.

Indica que dentro de la oportunidad legal interpuso el recurso de apelación contra la decisión anteriormente señalada, donde hacen su pronunciamiento con la resolución No. 4302 del 22 de agosto de 2014, por medio de la cual confirman en su integridad la resolución apelada esto es la resolución No. 0829 del 10 de marzo del 2014

3.- La sentencia apelada

Cumplido el trámite legal correspondiente, el a quo accedió las súplicas de la demanda, por considerar, básicamente, que la filosofía del legislador al establecer la prima especial de servicios, fue la de conceder un ingreso adicional a la remuneración mensual ordinaria de los funcionarios judiciales, no una disminución a la misma; por lo que consideró el a quo yerra la accionada al liquidar los salarios y prestaciones de la demandante sin incluir la prima en cuestión dentro de su remuneración mensual.

4.- El recurso de apelación.

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso oportunamente recurso de apelación, el cual fue concedido por el *a quo* el 6 de octubre de 2017 y admitido por esta Corporación mediante proveído del 13 de diciembre de 2018.

En el primer reparo, el recurrente manifiesta que la ley 4ta de mayo de 1992, expedida por el Congreso de la Republica, en su artículo 14, contempla la prima especial de servicios, no tiene carácter salarial, situación reiterada en los distintos decretos salariales aplicables a los servidores públicos de la rama judicial, lo que significa que dicho porcentaje no constituye factor salarial para la liquidación y pago de las primas de servicios, navidad, vacaciones, auxilio de cesantía y bonificación por servicios prestados.

El segundo y tercer reparo del recurrente consiste en que “el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido frente a la comunidad internacional” (sic).

El cuarto reparo realizado por el recurrente apunta a que la prima especial no tiene carácter salarial por expresa disposición legal consagrada en el artículo 14 de la ley 4ta de 1992, aunado a lo anterior la misma fue revisada por constitucionalidad declarándola exequible, lo que constituye cosa juzgada

5.- De los impedimentos de los H. Magistrados del Tribunal Administrativo del Cesar.

Los H. Magistrados de este cuerpo colegiado se declararon al unísono impedidos para conocer de la impugnación que ahora se desata y el expediente fue remitido para lo de su competencia al H. Consejo de Estado el 10 de mayo de 2018.

El H. Consejo de Estado por proveído del 1 de agosto de 2018 decidió el impedimento, separó a los Magistrados declarados impedidos y ordenó el sorteo de Conjueces.

6.- Alegatos de Conclusión de segunda instancia

En esta etapa procesal la apoderada de la parte demandante presento alegatos visible a folio 197 – 200.

La apoderada de la parte demandada así como el Ministerio Publico guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con lo estatuido por el art. 153 del CPACA, esta SALA de Conjueces del Tribunal Administrativo del Cesar, es competente para conocer en segunda instancia y en sede de apelación, la propuesta contra la sentencia proferida en primera instancia por un Juez Administrativo del Circuito judicial de Valledupar.

PROBLEMAS JURIDICOS

Los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿Procede tener en cuenta la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, equivalente al 30% del salario devengado por la servidor judicial Dra. Luz Mirian Florez Céspedes, a efectos de reliquidar, reajustar y pagar sus prestaciones sociales?
2. ¿En el caso concreto se configuró la cosa juzgada?

A efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, se abordaran los siguientes temas: (a) La prima de servicios para los servidores judiciales -caso de los jueces- como factor salarial y (b) tratamiento de cosa juzgada constitucional.

- A. La prima de servicios para los servidores judiciales -caso de los jueces- como factor salarial.

A esta altura de las cosas, lo decantado es 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:

"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. [...]". -
negrillas y rayas ajenas al texto-

El Gobierno Nacional conforme la norma en cita, expidió anualmente los decretos que regularon el régimen salarial y prestacional entre otros de los jueces de la Republica, en los cuales negó el carácter salarial a la prima especial de servicios.

Ciertamente el Consejo de Estado¹ al estudiar la legalidad de los decretos expedidos declaró su nulidad, no obstante, en varios de los fallos se realizó una interpretación distinta sobre el carácter salarial de la prima de servicios, pues en algunos era considerada como un factor salarial y en otros como un sobresueldo².

Tal diferencia ocasionó que la Sección Segunda de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, en algunos casos negara la inclusión del porcentaje del 30% en la base de liquidación de las prestaciones sociales.

Por lo anterior, mediante sentencia del 4 de agosto 2010³ la Sección Segunda de esa alta corporación judicial unificó la posición y señaló que la prima especial de servicios sí constituye un factor salarial. Ahí acaba la discusión porque las sentencias de unificación son vinculantes para todos los operadores jurídicos y judiciales.

Se arribó a tal conclusión, luego de indicar que el hecho de haberse considerado el 30% de la prima especial de servicios como sobresueldo no le restaba la calidad de salario que le es connatural, en la medida en que hace parte del sueldo que mensualmente recibía el servidor. En la providencia mencionada la Sala precisó:

[...] 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

¹ Fallos en los que se declaró la nulidad de la prima especial, establecida en decretos dictados desde 1993 a 2002. Sentencias del Consejo de Estado, Sección segunda del 15 de abril de 2004 (rad. 712-02), sentencia de 3 de marzo de 2005, Exp. 17021-2005 C.P. Dra. Ana Margarita Olaya, y sentencia de 13 de septiembre de 2007, Exp. 0478-03 C.P. Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado.

² Así, en algunas como la sentencia de 14 de febrero de 2003 que anuló el artículo 7° del Decreto 38 de 1999; la Sala precisó que la prima especial del 30% constituía salario. Posteriormente, en sentencia de 15 de abril de 2004, por la cual se declaró la nulidad del Decreto 2743 de 2000, se consideró que la prima especial era un sobresueldo y en ese sentido, modificó su carácter posición que fue reiterada en varios fallo. Finalmente mediante sentencia de 13 de septiembre de 2007, por la cual la Sección Segunda declaró la nulidad de los artículos 7° y 8° de los Decretos 50 de 1998 y 2729 de 2001, respectivamente, se estableció que la prima especial del 30% hace parte del salario.

³ Expediente 230-2008. Actor: **Rosmira Villescas Sánchez**. Consejero Ponente **Dr. Gerardo Arenas Monsalve**.

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 [...]”. -Subraya y negrilla ajenas al texto-

En conclusión: los segmentos jurisprudenciales que se dejan transcritos contrario a la perspectiva del apelante, en el aparte que se deja resaltado, precisamente aplican para los servidores de la rama judicial, en consecuencia, 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 rama judicial (v. Gr., jueces de la Republica) que no les ha sido tenida 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.

B. Tratamiento de cosa juzgada constitucional.

Sobre el planteamiento de la cosa juzgada constitucional propuesto en todo tiempo por la apoderada de la demandada se procede a entrar en tema de la siguiente manera.

la cosa juzgada constitucional la Honorable Corte Constitucional en su Sentencia C-007/16, manifiesta lo siguiente:

“La diferencia entre cosa juzgada absoluta y relativa se establece teniendo en cuenta el cargo de inconstitucionalidad y, en particular, la amplitud del pronunciamiento previo de la Corte. Será cosa juzgada absoluta, cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Será cosa juzgada relativa si la Corte en una decisión anterior juzgó la validez constitucional solo desde la perspectiva de algunos de los cargos posibles. En el primer caso, por regla general, no será posible emprender un nuevo examen constitucional. En el segundo, por el contrario, será posible examinar la norma acusada desde la perspectiva de las nuevas acusaciones.”

Desde ese punto de vista cuando la Corte Constitucional entró a revisar si la norma en su contenido y forma se ajustaba a los preceptos Constitucionales y no fuesen violatorios la misma se declaró exequible de lo contrario se pronunciaría su inexecutable, pero en el caso que nos ocupa la exequibilidad planteada es relativa la cual permite examinar la norma desde nuevas acusaciones distintas a la inicial lo que conllevó su exequibilidad en ese momento.

“De acuerdo con la jurisprudencia vigente pueden enunciarse las siguientes reglas generales: (i) si la decisión previa fue de inexecutable y existe cosa

juzgada formal la Corte deberá limitarse a estarse a lo resuelto; (ii) si la decisión previa fue de inexecutable y existe cosa juzgada material, la Corte deberá estarse a lo resuelto y declarar nuevamente la inexecutable de la disposición por desconocimiento del artículo 243 de la Constitución; (iii) si la decisión previa fue de executable y existe cosa juzgada formal la Corte deberá limitarse en su pronunciamiento a estarse a lo resuelto; y (iv) si la decisión previa fue de executable y existe cosa juzgada material, las consideraciones de la sentencia se erigen en un precedente relevante que la Corte puede seguir, disponiendo estarse a lo resuelto y declarando executable la norma, o del que puede apartarse con el deber de exponer razones suficientes que puedan justificar una decisión de inexecutable.

“La jurisprudencia constitucional se ha referido, al ocuparse de la cosa juzgada material cuando la decisión previa ha sido de executable, a la necesidad de considerar tal providencia como un precedente relevante del cual, sin embargo, es posible separarse. Son tres las posibles razones que permitirían emprender un nuevo juzgamiento en lugar de estarse a lo resuelto. Ellas pueden ser denominadas, en su orden, (i) modificación del parámetro de control, (ii) cambio en la significación material de la Constitución y (iii) variación del contexto normativo del objeto de control. La identificación de los eventos que debilitan o enervan los efectos de la cosa juzgada se ha llevado a cabo, principalmente, en sentencias en las cuales este Tribunal se ha enfrentado a supuestos de cosa juzgada material y, en particular, cuando luego de haber declarado executable un contenido normativo, se expide una nueva disposición cuyo sentido es, a pesar de la modificación del texto, equivalente al primero.”

De lo anterior, la Corte previo el caso en el que el juez o magistrado se podría separar del precedente para poder dar lugar un nuevo juzgamiento en vez de estarse a lo resuelto y para ello dispuso tres razones que permitirían el mismo, el cual es más que evidente que la norma en cuestión está llamada a declararse inexecutable frente al caso en concreto porque es violatorio de los preceptos constitucionales y tratados internacionales con relación a la protección de los derechos de los trabajadores.

En conclusión no están llamadas a prosperar tales reparos puesto que a la demandante le asiste derecho en reclamar lo pretendido en la demanda y que por el solo hecho que la Corte Constitucional declare executable una norma o un artículo en particular, esta no permanecerá incólume en el tiempo, puesto que las condiciones que se dieron para que la misma tomara esa forma son cambiantes hacia el futuro. No prospera la impugnación de tal censura.

Decisión de segunda instancia.

Por todo lo anterior la SALA confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, el catorce (14) de julio del año dos mil diecisiete (2017)

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, en SALA DE CONJUECES, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

Primero. CONFÍRMASE según las razones asumidas, la sentencia apelada del catorce (14) de julio del año dos mil diecisiete (2017).

Segundo.- CONDÉNESE en COSTAS a la RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE VALLEDUPAR a favor de la parte actora. Líquidense por Secretaría tal como lo indica el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se fijan en la suma correspondiente al 8% del valor de la condena.

Tercero.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.


MARÍA PAULINA LAFAURIE FERNÁNDEZ
CONJUEZ PONENTE

ARELIS BENAVIDES GONZÁLEZ
CONJUEZ


JAVIER PÉREZ MEJÍA
CONJUEZ