



Sentencia 2011-00668 de 2021 Consejo de Estado

f-245

NIVELACIÓN SALARIAL DE MAGISTRADO DE TRIBUNAL SUPERIOR BENEFICIARIO DE LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN / INCLUSIÓN DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS – Improcedencia / RECONOCIMIENTO DE DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE LA BONIFICACIÓN JUDICIAL Y LA BONIFICACIÓN POR GESTIÓN JUDICIAL – Procedencia

Teniendo en cuenta que el demandante es destinatario de la Bonificación por Compensación prevista en el Decreto 610 de 1998, que elevó los salarios de los Magistrados de Tribunales Superiores, entre otros, al 80% de lo que por todo concepto devengan los Magistrados de las Altas Cortes y que de adicionarle el 30% a esa cifra superaría el salario que devengan los Magistrados de las Altas Cortes, lo cual rompería con los principios de proporcionalidad, igualdad y el referido en el Pacto de San José de Costa Rica que señala: “a trabajo igual – salario igual” principio éste que de accederse a las pretensiones se vería comprometido como quiera que hablamos de diferentes rangos en la escala laboral entre el demandante y los Magistrados de Altas Cortes, entendido éstos como niveles jerárquicos; los cuales comportan diferentes funciones, diferentes grados de responsabilidad, diferentes requisitos y calidades para desempeñar uno y otra dignidad; razones por lo que la Sala mantendrá la legalidad de los actos demandados, en cuanto se refiere a adicionar al salario básico del demandante el 30% por concepto de Prima Especial, actos distinguidos con la referencia DESAJ-JR-DP 3116 del 21 de diciembre de 2010 y 2665 del 7 de abril de 2011. Ahora bien, teniendo en cuenta que la demanda va encaminada asimismo a obtener la reliquidación de las prestaciones sociales del demandante, se dispondrá a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, revisar este aspecto y de darse el caso que éstas no se realizaron teniendo en cuenta el 100% del salario, procederá a título de restablecimiento del derecho a su reliquidación teniendo en cuenta dicho 100% del concepto de salario, liquidación que de darse, sus valores serán ajustados de conformidad con el inciso final del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta además la prescripción que deberá contarse tres años atrás desde el momento de la presentación del derecho de petición, tal como quedó sentada la regla en la sentencia de unificación aludida. Situación diferente se da frente a la diferencia existente entre el porcentaje establecido como Bonificación Judicial por el Decreto 610 de 1998 y la Bonificación por Gestión Judicial creada por el Decreto 4040 de 2004, que subrogó el anterior, habiendo sido objeto este último de anulación por esta misma Corporación mediante sentencia adoptada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo el 14 de diciembre de 2011, Conjuez Ponente Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora; razón por lo que habiendo salido del mundo jurídico la norma en que se sustentaba el reconocimiento de dicha bonificación al demandante, cobra plena validez el decreto 610 de 1998, razón por la que se debe reconocer al actor las diferencias salariales entre el régimen que se le ha venido aplicando y el que realmente corresponde.

RELIQUIDACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES DE MAGISTRADO DE TRIBUNAL SUPERIOR BENEFICIARIO DE LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN / INCLUSIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN – Improcedencia

En lo pertinente a la solicitud de la demandante para que la bonificación por compensación que hace parte de la remuneración mensual que percibe, sea considerada como factor salarial para efectos prestacionales y frente a la cual la Administración Judicial sostienen que dicha bonificación sólo constituye factor salarial para efectos pensionales y no prestacionales. Sobre este aspecto, precisa recordar que esta Sección de manera reiterada, ha reafirmado que la prima especial de servicios y la bonificación por compensación no son factores salariales para la liquidación de las prestaciones sociales, pero si es factor salarial para la liquidación de las pensiones de vejez e invalidez total o parcial. En ese sentido le asiste razón a la demandada al oponerse a la pretensión de que la bonificación por compensación sea considerada factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales de la demandada y no le asiste razón al Agente del Ministerio Público y parte demandante en razón a que como se ha manifestado tanto por la Corte Constitucional y por esta misma Sala, con la bonificación por compensación se nivela el salario de los Magistrados de Tribunales y homólogos entre ellos los Procuradores Judiciales II al 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes, incluida la Prima Especial de que trata el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 dentro de la cual va incluida las cesantías de los Congresistas. NOTA DE RELATORÍA: Sobre la inclusión de la prima especial de servicios y la reliquidación de salarios y prestaciones sociales de los servidores judiciales, ver: C. de E., Sala Plena de conjuces de la Sección Segunda, sentencia de 2 de septiembre de 2019, radicación: 2204-18.

FUENTE FORMAL: LEY 4 DE 1992 – ARTÍCULO 14 / DECRETO 610 DE 1994

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejera ponente: CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS (Conjuez)

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 25000-23-25-000-2011-00668-02(2919-18)

Actor: MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA

Demandado: RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

SALA DE CONJUECES

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala de Conjueces procede a resolver el grado jurisdiccional de consulta sobre la sentencia del 29 de septiembre de 2017, proferida por la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las pretensiones de la demanda propuesta por el señor MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora solicitó (i) La inaplicación de los Decretos en que se sustentan los Actos demandados; (ii) Que se declare la nulidad de las Resoluciones DSAJ – JR-DP 3116 del 21 de diciembre de 2010, 6041 del 22 de febrero de 2011 y 2665 de 7 de abril de 2011, expedidas las dos primeras por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Bogotá Cundinamarca y la tercera por la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, mediante las que se resolvió el derecho de petición y le negó al demandante el reconocimiento del 30% adicional a su salario por concepto de prima especial y la consecuente reliquidación de sus prestaciones económicas proporcionalmente en el mismo porcentaje; (iii) que se condene a la demandada a reconocer y pagar los anteriores emolumentos, sobre el 100% de la remuneración devengada es decir, la asignación básica más la prima de servicios, así como la reliquidación salarial desde el 1o de julio de 2009, hasta la fecha de la sentencia que resuelva la controversia y en adelante.

Como pretensión acumulada solicitó así mismo: (iv) Inaplicar, por haber sido anulado por la jurisdicción se lo contencioso administrativo, el Decreto 4040 de 2004; (v) Declarar la nulidad de las Resoluciones 2598 del 1º de octubre de 2010, 5839 del 17 de noviembre del mismo año y 1796 del 4 de febrero de 2011 expedidas las dos primeras por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Bogotá Cundinamarca y la tercera por la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, mediante las cuales se resolvió en forma desfavorable la solicitud del demandante; (vi) Como consecuencia, y a título de restablecimiento del derecho, pide que se condene a la demandada a reconocer y pagar al demandante el derecho a percibir el 80% del salario que devengan por todo concepto los Magistrados de las Altas Cortes por concepto de Bonificación por Compensación.

2. Fundamentos de hecho.

2.1. El señor MANUEL ALFOSO ZAMUDIO MORA prestó sus servicios laborales en la Rama Judicial como Magistrado de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá desde el 1 de mayo de 2004.

2.2. La Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial le reconoció, en virtud de lo dispuesto en los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, una prima especial, sin carácter salarial, pero no en los términos previstos en la norma legal, pues dicha prima no se tomó como una adición sobre la asignación básica mensual sino como un porcentaje de esta y, en consecuencia, liquidó sus prestaciones sociales sobre el 70 %.

2.3. En ejercicio del derecho de petición, el 18 de diciembre de 2011 el actor solicitó ante la demandada la reliquidación de todas sus prestaciones sociales debidamente indexadas, sobre el 100 % de la remuneración básica mensual, así como el reconocimiento y pago de la reliquidación de su salario básico en proporción al 30% del mismo al cual la Dirección Ejecutiva le da la denominación de prima especial sin carácter salarial.

2.4. La entidad demandada, mediante los actos demandados negó la anterior solicitud en sede de vía administrativa.

2.5. El mismo trámite se ejercitó con el fin de reclamar la Bonificación por compensación prevista en el Decreto 610 de 1998 en un 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes, peticiones que así mismo fueron negadas mediante los actos que también se demandan.

3. Fundamentos de derecho y concepto de violación

En general señalada como violadas el preámbulo de la Constitución Política, los artículos 1, 13, 25, 53 y 121 ibidem, artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo, así como invoca el artículo 84 del CPACA y el numeral 7º del artículo 152 de la Ley 270 de 1996. Considera que los Decretos que establecieron que la prima correspondía a un porcentaje de la asignación básica, contrarían los artículos 53 y 25 de la Constitución Política por cuanto desmejoran y desprotegen las garantías mínimas laborales.

3.1. En cuanto a la prima especial en particular, cita la Ley 4ª de 1992, en su artículo 14, que creó una prima especial, como un incremento sobre el salario básico y no como un porcentaje de este.

3.2. Que no obstante estar la Dirección Ejecutiva obligada a pagar el 30% de prima especial como un agregado, ésta lo tomaba del salario sin tener en cuenta que se trataba de una adición. Cita varias sentencias de esta Corporación donde fueron anulados varios Decretos que fijaban el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial por contener estos vicios.

3.3. En relación con la Bonificación por compensación señala que el Decreto 610 de 1998 creó una Bonificación por compensación para algunos funcionarios del Estado, entre los que se encuentran los Magistrados de Tribunales Superiores, consistente en que su salario no puede ser inferior al 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes; Sin embargo, posteriormente el mismo Gobierno Nacional expidió el Decreto 4040 de 2004, creando una Bonificación por Gestión Judicial en lugar de la anterior, con que equiparó el salario de los mismos funcionarios a un 70 de lo que devengaban los Magistrados de las Alas Cortes, Decreto que fue declarado nulo por el Consejo de Estado, por lo que considera que el demandante tiene derecho a que se le aplique el Decreto 610 de 1998; esto es, a percibir por concepto de salario del 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes.

4. Contestación de la demanda.

La Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial no se hizo presente en el proceso para contestar la demanda, como tampoco presentó alegato de conclusión, ni interpuso recurso alguno contra la Sentencia de primera instancia.

5. Sentencia de primera instancia

La Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 29 de septiembre de 2017 decidió: (i) Estarse a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 14 de diciembre de 2011, a través de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, dentro del proceso No. 11001032500020050024401 C. P. Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora (ii) Estarse a lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, en sentencia del 29 de abril de 2014 No. 11001032500020070008701 C. P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruiz; (iii) Aplicar la sentencia de Unificación Jurisprudencial proferida por el Honorable Consejo de Estado de 18 de mayo de 2016 No. 25000232500020100024602, C. P. Dr. Jorge Iván Acuña Arrieta; (iv) Declarar la nulidad de las Resoluciones 2598 del 1º de octubre de 2010, 5839 del 17 de noviembre del mismo año y 1796 del 4 de febrero de 2011 expedidas las dos primeras por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Bogotá Cundinamarca y la tercera por la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, por lo expuesto en la parte motiva de la sentencia (v) a título de restablecimiento del derecho ordenó CONDENAR a La Nación – Rama Judicial a reconocer, liquidar y pagar retroactivamente con carácter salarial LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIO al señora MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA que resulte de aplicar el 30% de la remuneración mensual faltante con las consecuencias prestacionales que genera este porcentaje, desde el 1º de julio de 2009 hasta la fecha, en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, Sala Civil, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva; (vi) Condenar a título de restablecimiento del derecho a LA NACIÓN – RAMA JUDICIAL, a reconocer y pagar con carácter salarial y prestacional al señor MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA, las diferencias salariales correspondientes a la BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN que resulten de aplicar el Decreto 610 de 1998 desde el 1º de julio de 2009 hasta la fecha, en el cargo de Magistrado del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, Sala Civil, es decir, la diferencia entre el 70% y el 80% del total de los ingresos que por todo concepto perciba un Congresista, con base en el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992; (vii) No se aplicará prescripción de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.- Así mismo dispuso la actualización de los valores conforme al artículo 178 del CPACA y dar cumplimiento al fallo en los términos estipulados en los artículos 175, 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

6. Trámite de segunda instancia

8.1. El 26 de julio de 2018¹, la Sección Segunda del Consejo de Estado se declaró impedida para conocer del asunto por tener interés directo en este, pues revisados los hechos que dieron origen a la demanda, lo que persigue el actor es el reconocimiento de una suma de dinero que se le pagaba por concepto de prestaciones sociales, salariales y laborales sobre el 70 % de su salario básico, que en su parecer debió habersele reconocido sin descontar el 30 % señalado como prima especial, la cual beneficia a Magistrados de Tribunal y a los Magistrados Auxiliares que están bajo la dependencia de cada Consejero, así como la Bonificación por Compensación prevista en el Decreto 610 de 1998.

8.2. El 22 de noviembre de 2018², la Sección Tercera del Consejo de Estado, aceptó el impedimento manifestado y ordenó el sorteo de Conjuces.

8.3. El 20 de febrero de 2019³, se dio cumplimiento a lo anterior y se conformó la presente Sala de Decisión de Conjuces.

7. Alegatos en segunda instancia.

Presentó alegato de conclusión la apoderada de la demandante con relación a los temas de la Bonificación por Compensación y la Prima Especial.

7.1 En cuanto a la Bonificación por Compensación, como ingrediente nuevo, adiciona un análisis de la sentencia de unificación del 18 de mayo de 2016 proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda y pide aplicar el artículo 26 de la Convención Americana sobre derechos, oportunidades y trato en el empleo, el artículo 1º de la Convención 111 de la O.I.T, sobre la protección del salario 1949, igualdad de remuneración 1951 y discriminación en materia de empleo 1958, el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 26 del Pacto del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, relativos a la igualdad, así como las Sentencias SU-519 de 1997, SU-547 de 1997 y T-097 de 2006.

7.2 En relación con la Prima especial invoca la Sentencia dictada por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces, el 29 de abril de 2014, expediente No. 11001032500020070008700 que declaró la nulidad de los Decretos dictados entre los años 1993 y 2007. Invoca así mismo la no aplicación de la Prescripción.

8. Intervención del Ministerio Público

Por su parte el Ministerio Público emitió concepto de rigor a través del Procurador Tercero delegado ante el Consejo de Estado, quien dentro de su intervención plantea el problema jurídico sobre si es viable o no el reconocimiento y pago al demandante de la prima prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y a la Bonificación por Compensación tal como quedó fijada en el decreto 610 de 1998.

Afirma que la prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es un derecho concebido para mejorar la situación salarial de los funcionarios destinatarios de ella frente a sus superiores funcionales para aquella época debió liquidarse y pagarse partiendo del 100% del salario fijado por los decretos anuales. Más, para definir la situación de esos servidores de alto rango, fue creada la bonificación por compensación mediante el Decreto 610 de 1998 que llevó los ingresos salariales de estos funcionarios al 80% de lo percibido por sus superiores como tope máximo, norma que sufrió tropiezos creados en diferentes oportunidades, entre ellos la expedición de ordenamientos posteriores que limitaron la prerrogativa, pero que fueron superados por la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que contenían dichas restricciones.

Continúa el concepto: *“No puede entenderse entonces, que por independiente que sea la prima especial, pueda aplicarse de manera que supere el tope máximo fijado por un ordenamiento posterior y de mayor beneficio para los destinatarios de los beneficios salariales previstos en las dos prerrogativas mencionadas”*. Lo anterior ha venido surtiendo un proceso de evolución jurisprudencial que llegó a establecer la medida justa para que se reconocieran los derechos que constitucional y legalmente le corresponde a tales servidores públicos y que a la vez no se dieran excesos en los derechos de los reconocimientos laborales, por lo que estimó útil citar apartes de la sentencia del Consejo de Estado sala de Conjuces, del 18 de julio de 2018, Conjuez Ponente, Dr. Jorge Iván Acuña Arrieta, en la que se expresa que existiendo la compensación de los salarios de los funcionarios destinatarios del Decreto 610 de 1998, en un 80% de lo percibido por todo concepto por los Magistrados de las Altas Cortes y no siendo constitutivo todos los componentes del salario de éstos, de factor salarial, al hacerse constituir la bonificación por compensación en carácter salarial, superaría lo devengado, lo que traería como consecuencia desequilibrio entre lo percibido por uno y otro.

Aboga así mismo a la aplicación de la prescripción para el caso particular de la Bonificación por Compensación y, finalmente solicita a la Sala que CONFIRME la sentencia consultada, aclarando que la reliquidación que se haga al actor, de ninguna manera podrá superar el 80% de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados de Alta Corte, teniendo en cuenta los ingresos de los congresistas.

II. Consideraciones

1. Problema jurídico

- Se contrae a establecer si la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se creó como un incremento sobre la asignación básica mensual o como un porcentaje de esta.

- Si hay lugar o no a que se ordene reconocer y pagar a favor del demandante la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y, por lo tanto, la reliquidación de los salarios y prestaciones sociales, en los términos pretendidos en la demanda.

Con miras a resolver tales problemas jurídicos, resulta imprescindible para esta Sala observar lo que sobre el particular ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado y proceder, en consecuencia, a aplicar las reglas que se hayan fijado en la misma, en la medida en que tal jurisprudencia constituiría un *precedente con carácter vinculante*, si el caso a examinarse está precedido de la misma situación fáctica y jurídica.

2. Posición del Consejo de Estado, en relación con la interpretación y aplicación del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

La Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de septiembre de 2019,⁴ después de examinar las normas constitucionales (artículo 150), legales (Ley 4ª/92 y Ley 332/96) y reglamentarias (decretos salariales expedidos por el gobierno nacional), así como la noción de prima, precisó el contenido y alcance de la norma prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992:

«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 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 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 de 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.

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 otro lado, tal como se determinó en la sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019 al referirse sobre el tema, los beneficiarios de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 de quienes ya son beneficiarios de la Bonificación por Compensación creada en el Decreto 610 de 1998, en ningún caso podrán superar, el 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes del País, así quedó expresado en la Sentencia:

“II. DE LA PRIMA ESPECIAL Y LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN Y LÍMITES.

Debe aclararse que si bien el análisis efectuado en este acápite no resuelve el caso concreto, su desarrollo es necesario a la luz de las reglas jurisprudenciales que se adopta con esta decisión, para el entendimiento general del tema que aborda la presente decisión.

El Legislador en la Ley 4 de 1992 concibió una nivelación entre funcionarios y empleados de la Rama Judicial, garantizando así el principio constitucional de igualdad. Para el efecto ordenó al Gobierno Nacional realizar los reajustes correspondientes a ese año y eliminar las descompensaciones en la escala de remuneración, lo que se cumplió a través del Decreto 610 de 1998 subrogado por el Decreto 1239 de 1998 mediante el cual se creó la bonificación por compensación.

Este Decreto dispuso que el salario de los funcionarios de segundo nivel no puede ser inferior a un porcentaje de ingreso de los de primer nivel. Dicha compensación se efectuó por medio de un sistema de anclaje, que se aplicó de manera escalonada a tres años, consistente en fijar el salario base de los funcionarios beneficiarios con un porcentaje del salario de los magistrados de alta corte, de tal manera que para el año 1999 correspondió al 60 %, para el 2000 al 70 % y para el 2001 en adelante al 80 %.

Consecuencia de lo anterior, según consideraciones de la Corte Constitucional, «La prima especial de la Ley 43 pasó a denominarse Bonificación por Compensación y se aclaró en el artículo 10 del Decreto 610 que solo ella constituía factor salarial para las pensiones, tal como y se había afirmado en la Ley 332 de 1996».

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 43 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”.

3. Posición del Consejo de Estado, en cuanto al fenómeno jurídico de la prescripción trienal.

En la sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló: «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».

De acuerdo con esa jurisprudencia, -se insiste- de carácter obligatorio, la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se estableció como un *incremento sobre el salario básico* y no como un porcentaje de este. En la medida entonces en que se hizo una interpretación que no se corresponde con la finalidad de la norma, se desconocieron derechos laborales de los servidores judiciales al disminuirse su asignación básica mensual en un treinta por ciento (30 %).

4. Caso concreto

En el presente caso se encuentra demostrado:

- a) Que el señor MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA se vinculó a la Rama Judicial el 1º de julio de 2009 y que siempre ha desempeñado el cargo de Magistrado de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá⁵.
- b) El régimen salarial aplicable al presente caso es el previsto en el Decreto 57 de 1993 y los que año a año el Gobierno Nacional ha establecido para los funcionarios judiciales.
- c) Así mismo observa la Sala que el demandante es destinatario de la Bonificación por Compensación creada a través del Decreto 610 de 1998, norma ésta dictada en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, cumpliéndose así con la nivelación del segundo nivel de funcionarios de la Rama Judicial, respecto del primero, elevando el monto de sus salarios al 80% de lo devengado por los Magistrados de Altas Cortes, equiparación que equivale a la prima especial.
- d) El demandante presentó el 10 de diciembre de 2011 y 10 de agosto de 2010⁶ sendas solicitudes ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá, con el fin de que se le reconociera: i) la prima especial, acorde con lo previsto en la Ley 4ª de 1992 y en la jurisprudencia de esta Corporación, con las consecuencias salariales y prestacionales a que hubiere lugar; situación que implica que interrumpió la prescripción trienal en esa fecha y, ii) la Bonificación por Compensación establecida en el Decreto 610 de 1998.

En esas condiciones, teniendo en cuenta que el demandante es destinatario de la Bonificación por Compensación prevista en el Decreto 610 de 1998, que elevó los salarios de los Magistrados de Tribunales Superiores, entre otros, al 80% de lo que por todo concepto devengan los Magistrados de las Altas Cortes y que de adicionarle el 30% a esa cifra superaría el salario que devengan los Magistrados de las Altas Cortes, lo cual rompería con los principios de proporcionalidad, igualdad y el referido en el Pacto de San José de Costa Rica que señala: “a trabajo igual – salario igual” principio éste que de accederse a las pretensiones se vería comprometido como quiera que hablamos de diferentes rangos en la escala laboral entre el demandante y los Magistrados de Altas Cortes, entendido éstos como niveles jerárquicos; los cuales comportan diferentes funciones, diferentes grados de responsabilidad, diferentes requisitos y calidades para desempeñar uno y otra dignidad; razones por lo que la Sala mantendrá la legalidad de los actos demandados, en cuanto se refiere a adicionar al salario básico del demandante el 30% por concepto de Prima Especial, actos distinguidos con la referencia DESAJ-JR-DP 3116 del 21 de diciembre de 2010⁷ y 2665 del 7 de abril de 2011⁸.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la demanda va encaminada asimismo a obtener la reliquidación de las prestaciones sociales del demandante, se dispondrá a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, revisar este aspecto y de darse el caso que éstas no se realizaron teniendo en cuenta el 100% del salario, procederá a título de restablecimiento del derecho a su reliquidación teniendo en cuenta dicho 100% del concepto de salario, liquidación que de darse, sus valores serán ajustados de conformidad con el inciso final del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta además la prescripción que deberá contarse tres años atrás desde el momento de la presentación del derecho de petición, tal como quedó sentada la regla en la sentencia de unificación aludida.

Situación diferente se da frente a la diferencia existente entre el porcentaje establecido como Bonificación Judicial por el Decreto 610 de 1998 y la Bonificación por Gestión Judicial creada por el Decreto 4040 de 2004, que subrogó el anterior, habiendo sido objeto este último de anulación por esta misma Corporación mediante sentencia adoptada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo el 14 de diciembre de 2011, Conjuez Ponente Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora; razón por lo que habiendo salido del mundo jurídico la norma en que se sustentaba el reconocimiento de dicha bonificación al demandante, cobra plena validez el decreto 610 de 1998, razón por la que se debe reconocer al actor las diferencias salariales entre el régimen que se le ha venido aplicando⁹ y el que realmente corresponde¹⁰. Haciendo claridad esta Sala en el sentido que esta bonificación no constituye factor salarial, teniendo en cuenta:

1. Porque así lo dispuso el párrafo 2º del referido Decreto 610 de 1994, que en su tenor literal expresa: *“La Bonificación por Compensación sólo constituirá factor salarial para efectos de determinar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, en los mismos términos de la prima especial de servicios de los Magistrados de las Altas Cortes”*, norma sobre la cual se petitionó su inaplicación y,
2. Porque de dársele alcance de factor salarial a la Bonificación por Compensación, superaría en un 80% lo percibido por todo concepto por los Magistrados de las Altas Cortes, ya que no todos los componentes de éstos son constitutivos de factor salarial. Con relación a este tema, ha sido también reiterada la jurisprudencia de esta Corporación proferida a través de su Sala de Conjuces, como se observa entre otras, en la siguiente¹¹:

1. *“No constitución de la Bonificación por Compensación como factor salarial*

En lo pertinente a la solicitud de la demandante para que la bonificación por compensación que hace parte de la remuneración mensual que percibe, sea considerada como factor salarial para efectos prestacionales y frente a la cual la Administración Judicial sostienen que dicha bonificación sólo constituye factor salarial para efectos pensionales y no prestacionales.

Sobre este aspecto, precisa recordar que esta Sección¹² de manera reiterada ha reafirmado que la prima especial de servicios y la bonificación por compensación no son factores salariales para la liquidación de las prestaciones sociales, pero si es factor salarial para la liquidación de las pensiones de vejez e invalidez total o parcial. En ese sentido le asiste razón a la demandada al oponerse a la pretensión de que la bonificación por compensación sea considerada factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales de la demandada y no le asiste razón al Agente del Ministerio Público y parte demandante en razón a que como se ha manifestado tanto por la Corte Constitucional¹³ y por esta misma Sala, con la bonificación por compensación se nivela el salario de los Magistrados de Tribunales y homólogos entre ellos los Procuradores Judiciales II al 80% de lo que devengan los Magistrados de las Altas Cortes, incluida la Prima Especial de que trata el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 dentro de la cual va incluida las cesantías de los Congresistas.

Luego, al establecer el artículo 15 de la Ley 4ª de 1992 que “Los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de

Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del congreso, sin que en ningún caso los supere ...” indica esto que si la prima especial percibida por los Magistrados de las Altas Cortes es sin carácter salarial y la Bonificación por Compensación de los Magistrados de Tribunales Superiores, Procuradores Judiciales II y homólogos es del 80% de lo que por todo concepto perciben los primeros, incluida la prima especial, de asignarle a dicha bonificación el carácter salarial, superaría el 80% de lo que perciben los Magistrados de Altas Cortes, ya que se denota claramente la relación directa entre bonificación por compensación y la prima especial del artículo 15 de la Ley 4ª de 1992.

Por ello el Decreto 610 señaló taxativamente que dicha bonificación por compensación sólo constituye factor salarial para determinar el valor de las pensiones de cualquier naturaleza.

Ahora, la norma que instituyó la denominada bonificación por compensación¹⁴ no ha sido controvertida en momento alguno ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en procura de su nulidad, situación que denota su plena vigencia, lo que de suyo supone encontrarse ajustada a la Constitución y a la Ley, por lo que se impone su aplicación por esta Sala, no habiéndose propuesto además solicitud de inaplicación o excepción alguna en su contra.

Lo anterior teniendo en cuenta además el mandato contenido del artículo 230 de la Constitución Política, según el cual los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la Ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho o la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial, así como en sujeción a lo previsto en la Ley 270 de 1996, razón por lo que le asiste la razón a la recurrente y demandada y no al Ministerio Público sobre el punto aquí tratado”.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Conjuces de la Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Revócase parcialmente la decisión Quinta de la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 29 de septiembre de 2017, conforme al razonamiento realizado en la parte considerativa de este Fallo, en cuanto se refiere a la anulación de los Actos Administrativos distinguidos con la referencia DESAJ-JR-DP 3116 del 21 de diciembre de 2010 y 2665 del 7 de abril de 2011, expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, los cuales conservan su presunción de legalidad al no haber sido quebrantada ésta.

Segundo: Revócase la decisión Quinta de la misma sentencia, en su lugar se DISPONE: ORDENAR a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial revisar si las prestaciones sociales del demandante MANUEL ALFONSO ZAMUDIO MORA están siendo reconocidas y liquidadas sobre el 100% de su salario; y, de darse el caso que éstas no se haya realizado con todos los conceptos, procederá a título de restablecimiento del derecho a su reliquidación teniendo en cuenta dicho 100% del concepto de salario; liquidación que de darse, sus valores serán ajustados de conformidad con el inciso final del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta además la prescripción que deberá contarse tres años atrás desde el momento de la presentación del derecho de petición, tal como quedó sentada la regla en la sentencia de unificación aludida, durante el tiempo que el Actor ha venido ejerciendo como Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Tercero: Modifícase parcialmente la decisión Quinta de la sentencia que se revisa, excluyendo el carácter salarial y prestacional que dicha sentencia da al reconocimiento de las diferencias salariales reconocida al demandante por concepto de Bonificación por Compensación durante el tiempo que ha fungido como Magistrado del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Cuarto: Confírmase en todo lo demás la sentencia recurrida.

Notifíquese y cúmplase.

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

Firmado electrónicamente

CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS

Conjuez

Firmado electrónicamente

HENRY JOYA PINEDA

Conjuez

AUSENTE CON EXCUSA

-

PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Conjuez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala de Conjueces en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Fl. 381-382.

2. Fls. 387-388.

3. Fl. 291.

4. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018); actor: Joaquín Vega Pérez; Conjuez ponente: Carmen Anaya de Castellanos.

5. Folio 35 del expediente.

6. Folios 2 – 11

7. Folio 13

8. Folios 17-23

9. Decreto 4040 de 2004

10. Decreto 610 de 1998

11. Expediente 05001233100020110117402 (3263-2016) Dte. Blanca Fanny del Socorro Enrique Gallo, Vs. Procuraduría General de la Nación – C. P. Dra. Carmen Anaya de Castellanos.

12. CONSEJO DE ESTADO SENRENCIA DEL 13 DE DICIEMBRE DE 2010-SECCION SEGUNDA-SUNSECCION “B”

13. Sentencia C-244 de 2013

14. Decreto 610 de 1998

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:01:08