



Función Pública

Concepto 257661 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000257661

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000257661

Fecha: 18/07/2022 11:28:04 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN. Reconocimiento de la bonificación judicial a los empleados públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en igualdad de condiciones que para los empleados públicos de la Fiscalía General de la Nación. Radicado: 20222060331262 del 22 de junio de 2022.

Me refiero a la comunicación de la referencia, oficio MJD-OFI22-0022513-GGH-4000 del 22 de junio de 2022 del Ministerio de Justicia, solicita usted, en ejercicio del derecho de petición se le emita un concepto en respuesta a la siguiente pregunta:

En el marco del cumplimiento de los acuerdos de mesa nacional del año 2021 en lo relacionado con el acuerdo 445, que dice: “El Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el acompañamiento del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la participación de las federaciones y centrales sindicales que hacen parte de la institución se comprometen a realizar una mesa técnica en los seis (6) meses siguientes a la firma del presente acuerdo que permita determinar la viabilidad jurídica y técnica del reconocimiento de la bonificación judicial para los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por ser una entidad adscrita a la Fiscalía General de la Nación en las mismas condiciones que la vienen percibiendo los trabajadores de esta. Ante viabilidad jurídica y técnica, dicho estudio será radicado en El ministerio de hacienda para que se estudie la viabilidad presupuestal para la vigencia 2023, con sujeción a las disponibilidades y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector”.

Se realizó una mesa técnica acordada con presencia de funcionarios del DAFP y representantes del INMLCF y organizaciones sindicales firmantes con el fin de dar cumplimiento al acuerdo. En el desarrollo de la precitada mesa fue manifestado por la doctora Angélica María Guzmán en calidad de delegada del DAFP la no viabilidad Técnica y Jurídica para desarrollar el punto 445 del Acuerdo Nacional.

De acuerdo a la solicitud y a la mesa creada en virtud del punto 445 del Acuerdo Nacional, relacionada con el derecho a que se le reconozca y cancele la bonificación judicial con las mismas condiciones y valor salarial, tal como se les reconoce y cancela actualmente a los empleados y funcionarios de la Fiscalía General del Nación, Justicia Penal Militar y la Rama Judicial; como bien lo determina el Acuerdo de Negociación Colectiva de fecha 06 de noviembre de 2012 y lo regulan los Decretos 382 de 2013 y 383 de 2013 y demás decretos que los modifican. Atentamente me permito manifestarle lo siguiente:

El artículo 33 de la Ley 938 de 2004¹ dispone que: El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; correspondiéndole, como misión fundamental, por virtud de lo previsto en el artículo 35 de la misma Ley: prestar auxilio y soporte científico y técnico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses.

Actividad misional que contrasta abiertamente con la atribuida a la Fiscalía General de la Nación por el artículo 250 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 8° de la Ley 938 de 2004, que apunta al adelantamiento del ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento, esto es, dirigir y coordinar las investigaciones por ella adelantadas y por otros cuerpos de Policía Judicial, establecidos por la Constitución o las leyes; lo cual permite colegir que la actividad misional del ente acusador es sustancialmente diferente a la cumplida por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, lo cual explica de suyo el tratamiento salarial diferenciado dispuesto por el Legislador para una y otra institución². Lo anterior, sin perjuicio de que eventualmente puedan confluir elementos salariales o prestacionales comunes para ambos sistemas, como ocurre en el caso de la prima productividad prevista en el Decreto 2460 de 2006.

En este sentido, debe señalarse que la existencia de regímenes salariales especiales y diferenciados en las distintas ramas e instituciones públicas no vulnera el principio de la igualdad, en cuanto fue voluntad del propio Constituyente que el Gobierno Nacional, en desarrollo de una ley marco de salarios, señalará el régimen salarial y prestacional de los distintos servidores del Estado, atendiendo a las situaciones que los particularizan (art. 150-19 Superior); lo cual se subraya en el hecho de que Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es una entidad pública distinta a la Fiscalía General de la Nación, pese a la adscripción a esta última, lo cual, sumado a su clara e indiscutible diferenciación misional, conlleva consecuencias en el tratamiento de diversas materias, como ocurre en el caso del salarial.

Así, en lo que respecta a la presente vigencia fiscal, el Decreto 459 de 2022 contempla las normas salariales aplicables a los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; mientras que las atinentes a la Fiscalía General de la Nación se encuentran consagradas en el Decreto 457 de 2022³ (régimen optativo y régimen antiguo) y el Decreto 471 de 2022 (Bonificación Judicial), sin que por tanto, los empleados de Medicina Legal puedan en principio apelar al régimen salarial de la Fiscalía General de la Nación o al de otras instituciones de la Rama Judicial, por simple analogía o por considerarlo más favorable a sus propios intereses en un aspecto específico, como en el caso de la petición que hoy nos ocupa en materia de Bonificación Judicial; pues, en tales condiciones, se generaría un tercer régimen que desvertebraría y desnaturalizaría los anteriores y, de contera, el sistema salarial general y, paralelamente, el presupuestal que lo sustenta.

Además, se considera que no resulta procedente que una persona que labora como empleado del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y que se beneficia del régimen aplicable a ese específico grupo de servidores públicos (Decreto 459 de 2022), pretenda, al mismo tiempo, que se le aplique o extienda el régimen de Bonificación Judicial consagrado en los Decretos 382⁴ y 383⁵ de 2013 para los empleados de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial allí enlistados, desconociendo con ello que la actividad laboral de estos últimos es sustancialmente distinta a los primeros, justificando de suyo un trato salarial diferenciado, como bien lo han aceptado y explicado de manera uniforme y reiterada la jurisprudencia nacional en casos semejantes, de lo cual dan cuenta los siguientes pronunciamientos:

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Magistrada Ponente: Elsy del Pilar Cuello Calderón, en Sentencia del 2 julio de 2008, Radicado núm. 21565, expresa lo siguiente:

Por último, en lo referente a la supuesta violación al derechos de la igualdad, con base en el cual se concedió el amparo, observa la Sala que los accionantes pretenden que se les dé el mismo tratamiento concedido a los beneficiados con el decreto 610 de 1998, pero resulta evidente que son situaciones muy diferentes, pues los funcionarios judiciales beneficiados con esa norma ocupan cargos de mayor jerarquía, que exigen mayor responsabilidad, experiencia, dedicación y conocimientos, respecto de los cuales los accionantes no demuestran estar en igualdad de condiciones.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T-1497 de 2000, Magistrada Ponente (E): Martha Victoria Sáchica Méndez, afirma:

(...) en cuanto se refiere a la violación del derecho a la igualdad alegada por el accionante, observa esta Sala que el actor pretende obtener mediante la presente tutela, el que se le dispense el mismo tratamiento otorgado a los funcionarios beneficiados con la bonificación por compensación establecida en el Decreto 664 de 1999, de donde se sigue que el parámetro de comparación está determinado por los mencionados funcionarios. En el presente caso se hace evidente que nos encontramos frente a situaciones fácticas distintas, pues los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía, que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el accionante, es decir, las situaciones y condiciones son diferentes lo que justifica un tratamiento diferenciado. Así lo reconoció esta Corporación cuando en sentencia T-221 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), afirmó:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática." (Se subraya).

"Por lo anteriormente expuesto, se confirmarán los fallos proferidos por los operadores jurídicos de instancia (...) por no encontrarse violación

alguna al derecho a la igualdad (subrayado nuestro).

La misma Corporación en Sentencia SU-037 de 2009, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil, expresa:

Para ello, la Sala de Revisión consideró que los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el tutelante, lo que conlleva a advertir que las circunstancias y condiciones son diferentes, ante las cuales se justifica un tratamiento diferenciado⁶ (Se subraya).

Por su parte, el Tribunal Administrativo del Huila, Sala Tercera de Decisión, en sentencia de fecha 16 de abril de 2008, Magistrado Ponente: Enrique Dussán Cabrera, Radicado núm. 2008-00151, Actor: Genero Cruz Ramírez, Acta núm. 0444, expresa:

De otro lado, en cuanto se refiere a la violación del derecho a la igualdad alegada por el accionante, observa esta Sala que el actor pretende obtener mediante la presente tutela, el que se le dispense el mismo tratamiento otorgado a los funcionarios beneficiarios con la bonificación por compensación establecida en el Decreto 664 de 1999, de donde se sigue que el parámetro de comparación está determinado por los mencionados funcionarios. En el presente caso se hace evidente que nos encontramos frente a situaciones fácticas distintas, pues los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía, que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el accionante, es decir, las situaciones y condiciones son diferentes lo que justifica un tratamiento diferenciado.

Efectuadas las anteriores aclaraciones, y para encontrar los antecedentes normativos de los Decretos 382 y 383 de 2013, debe indicarse ahora que en cumplimiento de la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁷, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 51⁸, 53⁹ y 57¹⁰ de 1993, con los cuales se establecieron los regímenes salariales y prestaciones de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial.

Con la expedición de estos regímenes se eliminaron las dispersiones de ingreso salarial mensual preexistentes en estos organismos al amparo del anterior régimen; nivelando así las remuneraciones mensuales correspondientes a empleos de igual naturaleza y complejidad funcional.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, noviembre 29 de 2007, Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón, Referencia: Expediente núm. 263-00, Radicado: 1001032500020000004500, en relación con el Decreto 51 de 1993, «Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones», lo siguiente:

(...) Quienes se acogieron al Decreto 51 de 1993 no se les puede aplicar una normatividad diferente. Con fundamento en la Ley 4 de 1992 se expidieron varios decretos fijando expresamente los salarios de los servidores de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en los cuales se siguió otorgando a quienes con anterioridad a su vigencia venían vinculados a esa entidad, la posibilidad de escoger entre continuar con el régimen salarial y prestacional que venía regulándolos, o la de optar por el nuevo sistema.

Así, el decreto 51 de 1993 contiene el régimen salarial para los empleados que no se acogieron al nuevo, que es el establecido en el Decreto 54 de 1993 y éste por su parte, dispuso:

Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido, continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a dicha fecha."

Es claro que el actor en la oportunidad que el decreto pertinente le brindó, fue enfático en manifestar que no se acogía al régimen salarial que dicho estatuto consagraba, o sea que era su voluntad continuar con el anterior. En estas condiciones, a aquellas personas que no se acogieron al nuevo régimen salarial, les era aplicable las disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial establecidas en el decreto 51 de 1993, cuya vigencia comenzó el 1° de enero de ese año.

Significa lo anterior, que el demandante conserva los beneficios establecidos en el Decreto 51 de 1993. (...).

Sin perjuicio de lo anterior, conviene recordar que a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se les han asignado beneficios salariales complementarios, muy por encima en comparación con los demás servidores públicos, así:

En el año 2005, a través del Decreto 3131, el Gobierno Nacional otorgó una prima de actividad judicial para los jueces, fiscales y los Procuradores Delegados ante éstos, que significó un incremento de sus ingresos del veintidós por ciento (22%) y un costo anual para el Estado

de 80 mil millones. Prima de actividad judicial que viene reconociendo desde el año 2005 a estos servidores y con pago efectivo en los meses de junio y de diciembre.

En el año 2006, el ejecutivo expidió el Decreto 2460 que estableció una prima de productividad judicial para el resto de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación (Secretarios, escribientes, trabajadores administrativos, etc.)¹¹ la cual significó un incremento en sus ingresos del cuatro punto dos por ciento (4.2%), adicional al incremento del IPC, con un costo anual de 45 mil millones. Prima de productividad judicial que equivale a 15 días de la asignación básica señalada para el respectivo empleo del servidor y se paga en el mes de diciembre de cada año.

Para el año 2008, con ocasión del paro promovido por ASONAL JUDICIAL. El Gobierno Nacional expidió los Decretos 3899, 3900, 3901¹² y 3902, mediante los cuales se efectuaron nuevos ajustes al sistema de remuneración de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; situación que evidencia un esfuerzo adicional del Gobierno para mejorar los ingresos de dichos servidores.

Así mismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4788 de diciembre 19 de 2008, el cual crea para los Secretarios de Tribunal Superior Militar, Relator, Auxiliares Judiciales, Oficial Mayor, Escribientes y Secretarios de Juzgados de Instrucción Penal Militar, Fiscalías Penales Militares y Juzgados de Instancia de la Justicia penal Militar, una prima anual para mejorar la productividad, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.

Además, en el año 2012, a raíz de un nuevo cese de actividades convocado por ASONAL JUDICIAL, el Gobierno Nacional y la mayoría de los representantes de las asociaciones de funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, suscribieron, el 6 de noviembre del mismo año, un Acta de Acuerdo en la cual se decidió conformar una Mesa Técnica Paritaria con el fin de revisar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. En esta, se dispuso la asignación de recursos presupuestales en cuantía de \$ 1,22 billones, como cifra que sería distribuida en las vigencias fiscales del 2013 al 2018, lo cual finalmente dio lugar a la expedición de los Decretos 382, 383 y 384 del 6 de marzo de 2013, que fueron el resultado de los acuerdos alcanzados por el Ejecutivo Nacional con los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL. En consecuencia de lo anterior, se permite colegir, una vez más, que la no aplicación (extensión) de la Bonificación Judicial para los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses no deriva de una omisión o a un indebido desarrollo de los compromisos del Gobierno Nacional en esta materia, sino del hecho de que dicha entidad no fue parte del mencionado Acuerdo y, además, que el mismo se erige como un elemento de igualación o nivelación respecto de funcionarios pertenecientes a niveles administrativos superiores de las entidades destinatarias de la regulación.

Como puede observarse, el Decreto 382 de 2013, «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones», el Decreto 383 de 2013, «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar», y el Decreto 384 de 2013, «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones», son fruto de una negociación con las organizaciones de los trabajadores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación (Acuerdo del 6 de Noviembre de 2012 y Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, suscrita por los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y este Departamento Administrativo).

Por tanto, teniendo en cuenta que la Bonificación Judicial consagrada en los Decretos 382 y 383 de 2013 encuentran como únicos destinatarios a los empleados de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial allí enlistados, con exclusión de todos los demás, no resulta procedente, en criterio de esta Dirección Jurídica, que los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se beneficien de la misma, más aún cuando tampoco puede entenderse o suponerse que todas las instituciones de una Rama específica del Poder Público deban tener por se la misma remuneración, más aún cuando la Ley Marco de Salarios incluye dentro de los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial de los servidores públicos: “El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, su responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño” (Ley 4ª de 1992, artículo 2º, literal j).

Este concepto lo emitimos en los términos y con los alcances dados por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo - Ley 1437 de 2011.

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Angélica Guzmán Cañón

Revisó: Maia Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

1 «Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación».

2 Situación que también es predicable respecto de los demás funcionarios de la Rama Judicial destinatarios de la Bonificación Judicial.

3 «Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones»

4 «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones»

5 «Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones»

6 Esta línea de interpretación fue reiterada, entre otras, en las Sentencias T-151 de 2001⁶ -Sala Novena de Revisión-, T-031 de 2002⁶ -Sala Cuarta de Revisión-, T-105 de 2002⁶ -Sala Primera de Revisión-, T-1120 de 2002⁶ -Sala Tercera de Revisión-, T-119 de 2003⁶ -Sala Séptima de Revisión-, T-725 de 2003⁶ -Sala Primera de Revisión-, T-1098 de 2004⁶ -Sala Octava de Revisión- y T-559 de 2006⁶ -Sala Primera de Revisión-.

7 «Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política»

8 «Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la rama judicial, del Ministerio Público, de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones»

9 «Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones»

1⁰ «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»

1¹ Que se hizo extensiva, igualmente, y en las mismas condiciones a los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

1² Complementado con el Decreto 1251 de 2009

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:16:57