



Función Pública

Sentencia 077102 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SALA DE CONJUECES

CONJUEZ PONENTE: GERMÁN EDUARDO PALACIO ZÚÑIGA

Bogotá D. C., siete (7) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: 05001-23-31-000-2004-00771-02

Número interno: Luis Guillermo Arenas Conto

Demandante: Blanca Trujillo de Sanjuan

Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

PRIMA MENSUAL SIN CARÁCTER SALARIAL (Art. 14 de la Ley 4ª de 1992)

La Sala desata los recursos de apelación presentados por las partes, contra la sentencia de 5 de marzo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Conjueces, en la cual se resolvió en forma parcialmente favorable a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1.1 La demanda

Se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el señor Luis Guillermo Arenas Conto, en contra de la Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, presentada el 2 de febrero de 2004^[1], tendiente a declarar la nulidad de la Resolución 2838 de 26 de agosto de 2003 proferida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, que confirmó la Resolución 4222 de 23 de diciembre de 2008, proferida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Antioquia, que resolvió no acceder a la petición del actor.

A título de restablecimiento del derecho solicitó:

“(…)

Que se declaren nulas las Resoluciones No. (sic) 4222 de diciembre 23 de 2002, proferida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Antioquia y, la No. (sic) 2838 de agosto 26 de 2003 proferida por la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, mediante las cuales negaron el pago del 30% de las prestaciones como: a). bonificación anual, b). prima de servicios, c). prima de vacaciones, d). prima de navidad, e). cesantías y f). intereses sobre las mismas de 1993 a 2003m al Dr. (sic) Luis Guillermo Arenas Conto.

Que como consecuencia de la anterior declaración y, a título de restablecimiento del derecho, la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, reconozca y pague al Dr. (sic) Arenas Conto, la suma que resulte por concepto de: a). bonificación anual, b). prima de servicios, c). prima de vacaciones, d). prima de navidad, e). cesantías y f). intereses; al no haber tomado como base la remuneración fijada en cada uno de los decretos 1993 a 2003, a los que efectivamente tiene derecho y los que en el futuro se causen.

(…)”.

Igualmente pidió indexar las sumas de dinero a pagar, el pago de intereses, la aplicación de los artículos 176 y 178 del Decreto 01 de 1984 y la condena en costas y agencias en derecho.

1.2 La contestación de la demanda

La entidad demandada guardó silencio.

1.3 La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Conjuces, en la sentencia de 5 de marzo de 2019[2] declaró la nulidad del acto administrativo demandado y, a título de restablecimiento del derecho dispuso:

“(…)

Segundo. Como Consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, condenase a la Nación – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a pagar al señor Luis Guillermo Arenas Conto, la suma que resulte como diferencia de la reliquidación de las prestaciones legales, la prima de servicios, al prima de vacaciones, la prima de navidad, las cesantías y los intereses a las cesantías, desde el 1º de enero de 1993 hasta que se constate que el mismo dejó de prestar servicios a la rama judicial, con base en la asignación básica mensual, incluido el 30% de la prima especial de servicios, siempre y cuando de su reliquidación pueda predicarse que efectivamente se pagó un monto inferior al que tenía derecho. Dichas sumas serán ajustadas según se indica en la parte motiva de esta providencia.

(…)”.

De otro lado, negó que la prima especial de servicios fuese tenida como factor salarial para reajustar la bonificación anual, puesto que, expuso

que no se probó haber sido devengada.

Así mismo la sentencia de primera instancia ordenó dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 178 del Código Contencioso Administrativo y se abstuvo de condenar en costas[3].

1.4 El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia

La parte demandante[4] cuestionó la negativa del *a quo*, a ordenar la reliquidación de la bonificación anual con la inclusión de la prima especial de servicios.

A ese efecto, manifestó que ese emolumento se creó a partir de 1997, razón por la que, no era posible demostrar que había sido percibido con anterioridad a ese año.

La parte demandada[5] formuló recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, para lo cual en esencia solicitó el rechazo de las pretensiones ya que, por expresa disposición de la Ley 4ª de 1992, la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, lo que significa que no constituye un elemento para determinar el valor de las prestaciones sociales.

Asimismo, insistió que en caso de confirmar la sentencia de primera instancia, se estudie lo referente a la prescripción trienal de las sumas causadas.

El Ministerio Público no intervino en el proceso.

CONSIDERACIONES DE LA SALA[6]

2.1 Nota preliminar

El Consejo de Estado, en calidad de superior funcional, es competente para resolver los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

Aceptados los impedimentos manifestados por los Magistrados de la Sección Segunda del Consejo de Estado y agotado el respectivo sorteo de Conjueces, le ha correspondido a esta Sala conocer en segunda instancia de este proceso[7]. La Sala de Conjueces, al no encontrar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede de conformidad.

2.2 El problema jurídico

En esencia el debate jurídico en ese caso gira en torno a la pregunta: ¿tiene derecho Blanca Trujillo de Sanjuan al reajuste de sus salarios y de sus prestaciones sociales, consistente en la diferencia entre el valor reconocido por la demandada (el cual tuvo como base para su liquidación el 70% del salario básico mensual), y el valor que resultaría de reconocerle tanto el salario como las prestaciones sociales, tomando como base de liquidación el salario básico más la prima especial de servicios? Y, en caso afirmativo, ¿desde cuándo?

2.3 La argumentación de la Sala

La argumentación de la Sala de Conjueces, que será breve porque reitera la jurisprudencia, seguirá este orden expositivo: en primer lugar se presentará la jurisprudencia unificada vigente y obligatoria y en segundo lugar se abordará el caso concreto.

2.3.1 La jurisprudencia vigente

En este caso se acogen las reglas de unificación expuestas en la sentencia del 2 de septiembre de 2019, proferida por la Sala Plena de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que se ordenó lo siguiente en el numeral primero de la parte resolutive:

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.

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.

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 y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.

Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no están sometidos al límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.

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 (sic) y 1848 de 1969...

La sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificando 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 en 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 profieran a partir de la fecha[8].

Como precisó después esta misma Corporación, “esta prima mensual sin carácter salarial, denominada en esta jurisprudencia como prima especial de servicios, está consagrada en el art. 14 de la Ley 4ª de 1992[9]. Cinco años antes, el Consejo de Estado había declarado la nulidad de varios decretos del Gobierno Nacional que año a año regulaban el tema, mediante la sentencia del 29 de abril de 2014, dictada dentro del proceso radicado con el número 11001032500020070008700 (1686-07); esta sentencia recae sobre varios actos generales y, en consecuencia, se equipara en sus efectos a una sentencia de nulidad por inconstitucionalidad, que tiene efectos *ex nunc*, o sea desde ahora en adelante, hacia futuro. Expresado en otros términos, esta sentencia no tiene efectos retroactivos y no afecta situaciones particulares anteriores, reguladas por actos administrativos que se sujetan entonces al principio de presunción de legalidad y que quedan en pie, pero, al haber desaparecido los fundamentos de derecho que les sirvieron de soporte, son susceptibles de ser demandados ante el juez contencioso, siempre y cuando no haya operado la prescripción trienal de los derechos. Así las cosas, como bien lo señala la sentencia de unificación del 2019, aquí transcrita, para el conteo de la prescripción de esta prima mensual del art. 14 de la Ley 4ª de 1992 ‘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’. Ahora bien, estando ya indiscutido el derecho en ciernes, el Gobierno Nacional debería en forma inmediata adoptar los mecanismos para presupuestar y transferir a la rama judicial los recursos para pagar dicha prima mensual, sin esperar que lo demanden caso por caso, juez por juez (más los otros servidores públicos a quienes se extiende este derecho)”[10].

De otro lado, para mayor claridad, y con carácter didáctico, los siguientes dos cuadros permiten visualizar de una manera fácil los efectos de liquidar de manera correcta la prima especial de servicios o prima mensual sin carácter salarial, para establecer su impacto sobre el ingreso mensual y su impacto sobre las prestaciones sociales.

El primer cuadro es sobre el impacto en el ingreso mensual y es tomado de la sentencia del 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado:

Sobre el salario

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

El segundo cuadro, elaborado por esta Corporación en el año 2018^[11], se refiere al impacto de la prima especial de servicios en las prestaciones sociales:

Sobre las prestaciones sociales

Primera interpretación (el 30% del salario básico es la prima misma)	Segunda y correcta interpretación (la prima equivale al 30% del salario básico)
Salario básico: \$10.000.000	Salario básico: \$10.000.000
Prima especial (30%): \$3.000.000	Prima especial (30%): \$3.000.000
Base para liquidar prestaciones: 7.000.000	Base para liquidar prestaciones: \$10.000.000

Entonces en cuanto a lo primero, el ingreso mensual se debe liquidar de manera que incluya el salario básico más un 30% adicional, a título de prima especial de servicios. En el ejemplo, cada mes se debería pagar \$13.000.000 de pesos.

Y en cuanto a lo segundo, las prestaciones sociales se deben liquidar sobre la totalidad del salario básico, sin restar ni sumar el 30% de la prima especial de servicios. En el ejemplo, las prestaciones se deben liquidar sobre una base de \$10.000.000 de pesos.

Por último, hay que recordar que para resolver un litigio laboral o prestacional es necesario partir de la base según la cual la dignidad de la persona es el objetivo esencial del Estado social de derecho (art. 1º CN) y, para el caso, la dignidad de la persona trabajadora. Los trabajadores no sólo gozan de los derechos reconocidos en la Constitución (art. 53 CN) y en la ley, sino también de los derechos consagrados en los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos reconocidos por Colombia (art. 93 CN), los cuales hacen parte del denominado “bloque de constitucionalidad” por la Corte Constitucional^[12]. Uno de esos convenios internacionales es la Convención Americana de Derechos Humanos, también llamada “Pacto de San José de Costa Rica”^[13]. Los artículos 6º (derecho al trabajo) y 7º (condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo) de esta Convención complementan e integran entonces el ordenamiento jurídico colombiano, hacen parte de éste, en tanto hacen parte del bloque de constitucionalidad. Por tanto, los jueces y magistrados deben verificar también el respeto de esta normatividad internacional; y al hacerlo, realizan el denominado “control de convencionalidad”. La jurisprudencia de la Corte Interamericana denomina control de convencionalidad al mecanismo que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales con la Convención Americana de Derechos Humanos.

2.3.2 El caso concreto

Previo a desatar los recursos de apelación presentados por las partes, la Sala advierte que en la medida que la decisión del *a quo* fue censurada por los extremos procesales, el juez de segunda instancia no está limitado por el principio de *non reformatio in pejus*, por tanto, es factible revisar en su integridad la sentencia de 5 de marzo de 2019.

Probado está en el expediente, respecto del señor Luis Guillermo Arenas Conto, que se desempeñó como Juez de la República, en los Despachos y por los espacios temporales que a continuación se trasliteran[14]:

Juzgado Primero (1º) Promiscuo Municipal de Ebéjico, entre el 1º de enero al 14 de febrero de 1993. Juzgado Primero (1º) Promiscuo Municipal de San Carlos, desde el 15 de agosto de 1993 hasta el 11 de diciembre de 1996. Juzgado Primero (1º) Promiscuo de Familia del Circuito de Apartadó, desde el 12 de diciembre de 1996 hasta el 23 de febrero de 1997. Juzgado Primero (1º) Promiscuo Municipal de San Luis, entre el 10 de marzo y el 27 de mayo de 1997. Juzgado Primero (1º) Promiscuo de Familia del Circuito de Apartadó, desde el 28 de mayo de 1997, hasta el 25 de mayo de 1999. Juzgado Primero (1º) Promiscuo de Familia del Circuito de Apartadó, entre el 23 de junio de 1999 y el 11 de octubre de 2001. Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de Apartadó, desde el 12 de octubre de 2001 al 28 de julio de 2002. Juzgado Quinto (5º) Penal Municipal de Medellín, entre el 29 de julio de 2002 y el 2 de junio de 2003. Juzgado Primero (1º) Promiscuo de Familia del Circuito de Rionegro, desde el 3 de junio de 2003 y hacia futuro.

Que percibió desde un principio la remuneración mensual y las prestaciones sociales por montos inferiores a los que tiene derecho, ya que la Administración restó la prima especial de servicios del 100% del salario, lo que arrojó un 70% de éste, y sobre ese 70% liquidó tanto el salario como las prestaciones sociales.

Que el 24 de octubre de 2002, según se lee en el expediente[15], solicitó el reajuste salarial resultante de considerar la prima especial de servicios como un 30% adicional al salario y la reliquidación de las prestaciones sociales a partir de esta premisa.

De conformidad con los hechos y la argumentación expuesta, se concluye:

Primero, Luis Guillermo Arenas Conto tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados sobre la base del salario básico más el 30% de éste, que corresponde a la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Segundo, Luis Guillermo Arenas Conto tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus prestaciones sociales, liquidadas sobre la base de todo el salario básico, sin restarle ni sumarle a éste el 30%, ya que conforme lo expuesto en el numeral 1º del criterio de unificación citado en el acápite anterior, la prima especial de servicios no tiene carácter salarial y por tanto no incide o es inócua para liquidar las prestaciones sociales, a excepción de la pensión de jubilación; por lo cual, en este punto, la decisión del *a quo* será modificada.

De igual manera, no asiste razón al señor Arenas Conto en su escrito de alzada, toda vez que, en atención a lo explicado en precedencia, la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, a excepción de la cuantificación de la pensión de jubilación.

Tercero, la parte demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 24 de octubre de 1999 y hasta que se desempeñe como Juez de la República u otro que sea beneficiario de la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en este punto, la Sala debe aclarar que el fenómeno de la prescripción extintiva debe estudiarse conforme al 5º de la providencia de unificación citada en el capítulo precedente; por tanto, habida consideración que la actora presentó su reclamación administrativa el 6 de octubre de 2002, es menester contabilizar un período equivalente a tres años a partir de esa fecha; así, la sentencia de primer grado será modificada en este punto.

Cuarto, las diferencias porcentuales reconocidas serán indexadas tomando como base la variación porcentual de los índices de precios al consumidor certificada por el DANE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A., a saber:

$$R = R.H. \times \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

En esta fórmula el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el actor por concepto de la bonificación por compensación desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, por el guarismo que resulte de tomar el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, y dividirlo luego entre el índice inicial que es el vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, esta fórmula se aplicará separadamente, mes a mes, comenzando desde la fecha de su causación.

Esta Sala se abstendrá de condenar en costas, porque no se aprecia una mala fe o una deslealtad procesal de la parte condenada.

DECISIÓN

En mérito de lo 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.- MODIFICAR el numeral segundo (2º) de la sentencia de 5 de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Conjuces, dentro del asunto de la referencia, en el entendido de: (i) aclarar que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, por tanto, no puede ser tenida en cuenta para la reliquidación del salario y demás prestaciones, con excepción de la pensión de jubilación y (ii) declarar la prescripción extintiva sobre las sumas causadas con anterioridad al 24 de octubre de 1999, conforme lo señalado en la parte motiva de la decisión.

SEGUNDO.- CONFIRMAR en los demás la sentencia apelada.

TERCERO.- ORDENAR a la parte demandada que le dé cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en los artículos 176 y 178 del Decreto 01 de 1984.

CUARTO.- ORDENAR realizar los descuentos de ley para seguridad social a la parte demandante, respecto de las diferencias no cotizadas.

QUINTO.- ORDENAR que una vez ejecutoriado este fallo se expidan las copias previstas en el artículo 114 del Código General del Proceso.

SEXTO.- Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático SAMAI.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Firmado electrónicamente

GERMÁN EDUARDO PALACIO ZÚÑIGA

Conjuez Ponente

Firmado electrónicamente

HÉCTOR DÍAZ MORENO

Conjuez

Con impedimento

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

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 PAGINA

[1] Folios 14 a 22.

[2] Folios 140 a 154.

[3] Folios 156 a 171.

[4] Folio 156.

[5] Folios 157 a 172.

[6] La metodología aquí empleada para presentar los argumentos de la Sala sigue las pautas contenidas en el libro de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”: “Argumentación judicial: construcción, reconstrucción y evaluación de argumentaciones orales y escritas”. Bogotá, 2008. Asimismo se tiene en cuenta el “Manual de Escritura Jurídica”, publicado en agosto de 2018 por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[7] Folio 193.

[8] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena de Conjueces, expediente N° 41001-23-33-000-2016-00041-02 (número interno 2204-2018), del 2 de septiembre de 2019.

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

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

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

[10] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, MP. Néstor Raúl Correa Henao, expediente N° 73000123331000201100621-02, sentencia del 4 de febrero de 2020.

[11] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala de Conjuces, MP. Néstor Raúl Correa Henao, expediente N° 730012331000201200315 02, sentencia del 17 de octubre de 2018.

[12] Corte Constitucional, sentencia C-225 de 1995.

[13] Ratificada por Colombia mediante la Ley 319 de 1996.

[14] Índice 37 de SAMAI.

[15] Folios 9 y 10, fecha obtenida del epígrafe del documento y refrendada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en su escrito de apelación, folio 171.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:59:23