



Sentencia 004602 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SALA DE CONJUECES

CONJUEZ PONENTE: HÉCTOR DÍAZ MORENO

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

Referencia: 05001-23-33-000-2015-00046-02
Número interno: 0078-2021
Demandante: Goethe Rafael Martínez David
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 procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala de Conjueces, en la cual se resolvió en forma 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 Goethe Rafael Martínez David, en contra de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, presentada el 11 de diciembre de 2014^[1], tendiente a declarar la nulidad del acto

ficto o presunto surgido por razón del silencio observado por la entidad demandada, en relación a la apelación formulada, contra la Resolución DESAJMR13-5675 de 11 de julio de 2013 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Medellín, que resolvió no acceder a la petición del actor.

A título de restablecimiento del derecho solicitó:

“(…)

Se revoque y/o declare la nulidad de los actos administrativos: Resolución No. (sic) DSAJMR13-5675 de julio 11 de 2013, mediante la cual se niega una petición de pago de salario en un 30% con la liquidación de prestaciones sociales que corresponden a dicho porcentaje por concepto de la prima especial que se ha cancelado sin factor salarial. Asimismo se declare la nulidad del acto ficto presunto negativo mediante el cual se presume niega el recurso de apelación presentado el día (sic) 12 de julio de 2013, pero a la fecha no notificada la decisión, quedando así agotada la vía gubernativa. Todo lo anterior, con ocasión que el pago estimado como sueldo mensual por la labor realizada por mi mandante, corresponde en un 100% a salario más un 30% de prima especial, mientras que dicha liquidación de cesantías y demás prestaciones se hace solo sobre la base del 70% del salario legalmente asignado, negando de paso la prima especial ordenada mediante ley 4ª de 1992, art. (sic) 14.

Que se ordene a título de restablecimiento del derecho, el pago efectivo al Dr. (sic) Goethe Rafael Martínez David, del saldo restante de cesantías, así como se ordene la reliquidación de todas las prestaciones sociales sobre la base de un 30% restante de salario, y 30% de prestaciones sociales; así como se ordene el pago del 30% del salario restante, desde el año (sic) 2010 hasta la fecha en que efectivamente se siga ocupando el cargo o similar, teniendo en cuenta que la presentación de esta solicitud octubre de 2014, mi representada (sic) ocupa el cargo de Juez Segundo Civil del Circuito de Descongestión de Medellín.

(…)”.

Igualmente pidió indexar las sumas de dinero a pagar, el pago de intereses, la aplicación de los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y la condena en costas y agencias en derecho[2].

1.2 La contestación de la demanda

La entidad demandada solicita 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. Propuso las excepciones de prescripción trienal de la prestación y la innominada[3].

La sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Conjuces, en la sentencia de 22 de noviembre de 2019[4] declaró la nulidad del acto administrativo demandado y, a título de restablecimiento del derecho dispuso:

“(…)

Segundo. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se condena a la demandada, Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura (sic) a:

Reliquidar al demandante las prestaciones sociales, salariales y laborales teniendo como base para dicha liquidación, el 100% de su remuneración básica mensual, es decir con la inclusión en la base de liquidación con carácter salarial del 30% de la asignación básica mensual que se ha excluido de la liquidación.

Pagar al demandante el valor de las diferencias prestacionales que resulten de la reliquidación de todas ellas desde la fecha de ingreso, hasta la ejecutoria de la sentencia, valores estos que deben ser indexados.

(...)”.

Así mismo la sentencia de primera instancia ordenó dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 del CPACA y se abstuvo de condenar en costas.

1.4 El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia

La parte demandada formuló recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, para lo cual en esencia solicita 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[5].

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 Goethe Rafael Martínez David 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 Conjuces, 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.

2.4 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 Conjuces 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, la citada 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, que 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’.

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[10], 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[11]. Uno de esos convenios internacionales es la Convención Americana de Derechos Humanos, también llamada “Pacto de San José de Costa Rica”[12]. 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

Probado está en el expediente, respecto del señor Goethe Rafael Martínez David que que se desempeñó como Juez de la República en los siguientes Despachos y en los lapsos que se describirán, así[13]:

Juzgado Octavo (8º) Civil Municipal de Medellín, entre el 1º de septiembre de 2010 y el 14 de enero de 2013. Juzgado Segundo (2º) Civil del Circuito de Medellín – Adjunto, desde el 15 de enero de 2013 y hasta el 31 de julio de ese año. Juzgado Octavo (8º) Civil Municipal de Medellín, a partir del 1º de agosto de 2013 y hacia adelante. 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 mayo de 2013, según se lee en el expediente[14], 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: Goethe Rafael Martínez David 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, como bien lo señaló el *aquo*.

Segundo: Goethe Rafael Martínez David 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 la prima especial de servicios no tiene carácter salarial y por tanto no incide o es inocua para liquidar las prestaciones sociales, como acertadamente lo afirmó la sentencia de primera instancia.

Tercero: la parte demandante tiene derecho a que se le pague la diferencia entre lo efectivamente recibido y lo dejado de percibir, desde el 1º de septiembre de 2010, puesto que, entre la fecha de radicación de la reclamación administrativa y el ingreso del demandante al servicio de la Rama Judicial transcurrió un período inferior a tres (3) años, situación esta que sustrae a esta Magistratura a efectuar cualquier consideración respecto del fenómeno de la prescripción adquisitiva; por tanto, en este aspecto se confirmará la decisión del *a quo*.

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., modificado por el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, a saber:

ÍNDICE FINAL

$R = R.H. \times -$

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. Por tanto también en este punto será parcialmente modificada la decisión de primera instancia.

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.- CONFIRMAR la sentencia de 22 de noviembre de 2019, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia - Sala de Conjuces accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por Goethe Rafael Martínez David, en contra de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

SEGUNDO.- ORDENAR a la parte demandada que le dé cumplimiento a esta sentencia dentro del término previsto en los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

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

CUARTO.- 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

HÉCTOR DÍAZ MORENO

Conjuez Ponente

Firmado electrónicamente

CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS

Conjuez

Firmado electrónicamente

JUAN ANTONIO BARRERO BERARDINELLI

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] Folio 1.

[2] Folios 18 a 28.

[3] Folios 70 a 77.

[4] Folios 127 a 145.

[5] Folios 148 a 161.

[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] Ver folio 178.

[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 Conjueces, MP. Néstor Raúl Correa Henao, expediente N° 730012331000201200315 02, sentencia del 17 de octubre de 2018.

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

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

[13] Folio 101.

[14] Folios 15 y 16.

Fecha y hora de creación: 2025-09-17 09:20:56