



Función Pública

Sentencia 01451 de 2006 Consejo de Estado

ACTO ADMINISTRATIVO
PRIMA ESPECIAL SIN CARACTER SALARIAL EN LA RAMA JUDICIAL

Reiteración Jurisprudencial

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejero ponente: ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

Bogotá, D.C., quince (15) de junio de dos mil seis (2006)

Rad. No.: 76001-23-31-000-2001-01451-01(3886-03)

Actor: MARIA DANIELA HURTADO CARDONA

Demandado: RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Referencia: AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de fecha 23 de mayo de 2003 mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

MARÍA DANIELA HURTADO CARDONA acude a la jurisdicción en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se contempla en el artículo 85 del C.C.A. y solicita en el escrito de aclaración de la demanda que se declare nulo el acto administrativo contenido en el Oficio sin número del 12 de marzo de 2001 por medio del cual la DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL con sede en Cali, negó las peticiones presentadas referidas al pago de salarios y primas de servicios, de navidad y de vacaciones, bonificaciones por servicios prestados, vacaciones, prima especial y cesantías dejadas de cancelar en su condición de Juez 2º de Familia (categoría de Juez del Circuito) del Distrito Judicial de Buga.

Como consecuencia de lo anterior, deprecia se ordene la reliquidación del salario correspondiente a los años de 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 y 2000 en su condición de Juez de Familia, categoría de Juez del Circuito del Distrito Judicial de Buga.

Se reliquiden las vacaciones, la prima de navidad, de servicios y de vacaciones de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 que le fueron reconocidas en su condición de Juez de Familia del Distrito Judicial de Buga.

Se reliquiden las bonificaciones por servicios prestados correspondientes a los años 1997, 1998, 1999 y 2000, las cesantías de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y la prima especial de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

Se condene a LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL a pagar la diferencia entre el salario cancelado y aquél al que tiene derecho, a pagar la diferencia entre las vacaciones canceladas y aquellas a las que tiene derecho, a pagar las diferencias de primas de servicios, de navidad y de vacaciones canceladas y aquellas a las que tiene derecho, a pagar la diferencia entre las cesantías reconocidas y aquellas a las que tiene derecho así como la diferencia entre la prima especial cancelada y a aquella a la que tiene derecho y la diferencia de los pagos efectuados por bonificación por servicios prestados y aquellos a los que tiene derecho en el pasado respecto de los años señalados y en el futuro.

Que se ordene a LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL que se hagan los pagos subsiguientes, liquidando la prima especial, reconociendo el 30% al que ella se refiere del salario básico mensual.

Se deprecia la actualización de las sumas conforme a los I.P.C. y el cumplimiento de la sentencia conforme a lo previsto en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Se indica en la demanda que la actora entre el año 1993 y la presentación del libelo demandatorio ha desempeñado el cargo de Juez en el Distrito Judicial de Buga.

Como consecuencia de ello, la DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL le canceló los salarios, las primas de servicios, de navidad y de vacaciones, las vacaciones y las cesantías durante los años de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y las bonificaciones por servicios prestados durante los años de 1997, 1998, 1999 y 2000 descontando el 30% del salario básico mensual reconocido en los decretos sobre salarios y prestaciones sociales de dichas anualidades; de hecho, las prestaciones sociales se castigaron con el mismo descuento del 30% y respecto de los salarios, pagó ese 30% descontando del salario básico mensual, la prima especial, sin carácter salarial.

Los pagos efectuados no son los reales pues se hicieron mediante interpretación errada de los artículos 3º numerales 3º y 6º del Decreto 57 de 1993, 2º numerales 3º y 6º del Decreto 106 de 1994, 3º numerales 3º y 7º del Decreto 43 de 1995, 2º numerales 3º y 6º del Decreto 36 de 1996, 2º numerales 3º y 6º del Decreto 76 de 1997, 2º numerales 3º y 6º del Decreto 64 de 1998, 2º numerales 3º y 6º del Decreto 044 de 1999 y 2º numerales 3º y 7º del Decreto 2740 de 2000 expedidos por la Rama Ejecutiva del Poder Público mediante los cuales se dictaron normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar y se dictaron otras disposiciones, pues se hicieron descontando de la remuneración básica mensual el 30% de la prima especial; igualmente se castigaron con la rebaja del 30% las primas de servicios, de vacaciones, de navidad, las vacaciones, las bonificaciones por servicios prestados y las cesantías de dichos años.

En la demanda se invocan como vulnerados el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992; los artículos 2º numerales 3º y 6º del Decreto 57 de 1993; el artículo 2º numerales 3º y 6º del Decreto 106 de 1994; el artículo 3º numerales 3º y 7º del Decreto 43 de 1995; el artículo 2º numerales 3º y 6º del Decreto 36 de 1996; el artículo 2º numerales 3º y 6º del Decreto 76 de 1997; el artículo 2º numerales 3º y 6º del Decreto 64 de 1998; el artículo 2º numerales 3º y 6º del Decreto 044 de 1999; el artículo 2º numerales 3º y 7º del Decreto 2740 de 2000 y los artículos 13, 25 y 53 de la C.P.

Se expresa en la demanda que la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL vulnera las normas constitucionales enunciadas porque con la negativa a reliquidar los salarios y las prestaciones sociales, se ubica a la peticionaria en desigualdad con otros funcionarios públicos del Estado, al rebajarle el salario básico mensual para considerar un 30% del mismo como prima, siendo que en diferentes dependencias del Estado sus funcionarios reciben el pago de su salario sin esa disminución y por el contrario ésta se aumenta en los porcentajes pertinentes (artículo 13); por ende, al no realizarse el pago como debe ser, se vulnera el artículo 25 de la C.P. puesto que no se otorgan condiciones justas y dignas al trabajo.

En síntesis, se advierte que se vulnera el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 que ordena la creación de una prima, sin carácter salarial, no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico mensual, pues en dicha norma se imprime plena aplicación al concepto de prima, que es un agregado al salario básico mensual en tanto que al descontarse ese porcentaje del salario básico mensual se vulnera tal precepto.

Así entonces, cuando la administración judicial produjo y actualmente procede los pagos, descontando de los salarios el 30% para luego esa cantidad tenerla como prima especial a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y los decretos que año por año la han desarrollado, se está cometiendo un error de interpretación que ha generado perjuicios a los beneficiarios de dicha prima, porque al pagarse como se está haciendo se descuenta ese valor del salario básico mensual, lo que incide negativamente respecto a la liquidación del propio salario así como de las prestaciones sociales.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia de fecha 23 de mayo de 2003 denegó las pretensiones de la demanda.

Desestimó la excepción de inepta demanda fundada en que el oficio sin número de fecha 12 de marzo de 2001 no constituye una decisión de la administración y al respecto, señaló que mediante dicho acto la demandada se pronunció en lo atinente a la petición de reliquidación.

Se aduce en lo atinente al fondo del asunto, que mediante sentencia del 18 de diciembre de 1997 con ponencia del Conjuez JAIME MOSSOS GUARNIZO se estimó que las personas que se decidieran por la opción contemplada en el Decreto 57 de 1993 tenían derecho “por una sola vez” a que se les liquidaran las cesantías causadas con base en la nueva remuneración, es decir, incluida en ella el 30% correspondiente a la prima técnica pero que a partir de esa liquidación especial y excepcional tendría que seguirse haciendo en la forma contemplada en el Decreto Extraordinario 3118 de 1968 y en la Ley 33 de 1985, es decir sin tener en cuenta en esas liquidaciones sucesivas el mentado 30%.

De lo anterior, concluye que contra el acto administrativo que liquidó parcialmente la cesantía por acogerse al Decreto 57 de 1993 y que no incluye el 30% de la remuneración - acto administrativo del año 1993- la actora debió agotar los recursos de la vía gubernativa y dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho correspondía demandar dicho acto para obtener así la liquidación sustitutiva correcta. De no procederse de la anterior manera, como es el caso de la demandante, es claro que queda afectado por la caducidad de la acción.

Para puntualizar, esboza que la petición de reliquidación realizada por la actora a los seis (6) años de haberse liquidado las cesantías, constituye un recurso de extraordinario de revocatoria directa, el cual fue resuelto negativamente por la administración mediante el Oficio de fecha 12 de marzo de 2001 y manifiesta que distinta hubiera sido la situación, si la demandante solicita la nulidad del acto que le liquidó las cesantías previo agotamiento de la vía gubernativa.

RAZONES DE IMPUGNACIÓN

En el escrito contentivo del recurso de apelación, de manera sucinta se expresa que el aquo, de manera equivocada, interpretó que la inconformidad de la actora consistía en obtener la reliquidación de las cesantías hasta el año de 1993 cuando en realidad, el propósito de la demanda se edificó en obtener no solamente la reliquidación de las cesantías sino también los salarios y demás prestaciones sociales desde el año de 1993 en adelante.

Se decidirá la controversia previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

La sentencia apelada será confirmada con base en las razones que seguidamente se exponen:

La parte actora en el libelo demandatorio deprecó la reliquidación de los siguientes conceptos:

- De los salarios correspondientes a los años 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 y 2000;
- De las vacaciones de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000;
- De las primas de navidad, de servicios y de vacaciones de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000;
- De las bonificaciones por servicios prestados correspondientes a los años 1997, 1998, 1999 y 2000;
- De las cesantías de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 y,
- De la prima especial de los años 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

El fundamento de la petición, consiste en que la entidad demandada, erróneamente consideró que una parte del salario, esto es el 30% constituía prima especial sin carácter salarial y en consecuencia, no se cumplieron las pautas trazadas en la Ley 4ª de 1992, con fundamento en las cuales debía crearse una prima especial, adicional al 100% del salario, consistente en un porcentaje de aquél.

En consecuencia, se esboza que lejos de mejorarse la condición laboral de la actora, propósito que le incumbía cumplir a la entidad demandada haciendo explícitas las pautas señaladas por el legislador en la Ley Marco de Salarios y Prestaciones (Ley 4ª de 1992), lo que se hizo interpretando equivocadamente los decretos de salarios y prestacionales que año por año fija el Gobierno, fue crear una situación de desventaja y de desigualdad que incide en la remuneración que mensualmente recibe del Estado en su condición de Juez de Familia del Distrito Judicial de Buga.

EL FONDO DEL ASUNTO

La prima especial referida por la parte actora en el libelo demandatorio y que a su juicio se encuentra indebidamente interpretada por la entidad demandada, se contempla en los Decretos que año por año expide el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 para dictar las normas sobre: "...el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar...".

La norma que preceptúa el reconocimiento de la prima especial es del siguiente tenor:

"...En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considera como PRIMA, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar".

La anterior expresión se encuentra incorporada en los siguientes actos administrativos:

- Decreto Nro. 057 de 1993, artículo 6º;
- Decreto Nro. 106 de 1994, artículo 6º;

- Decreto Nro. 043 de 1995, artículo 7º;

- Decreto Nro. 036 de 1996, artículo 6º;

- Decreto Nro. 076 de 1997, artículo 6º;

- Decreto Nro. 064 de 1998, artículo 6º;

- Decreto Nro. 044 de 1999, artículo 6º;

- Decreto Nro. 2740 de 2000, artículo 7º;

En lo atinente al fondo del asunto, la Sala observa que el acto acusado (Oficio sin número de fecha 12 de marzo de 2001), se fundamentó en las anteriores normas, cuya pretensión de inaplicación no se efectuó en el sub- juez, permaneciendo incólumes. No obstante, se aprecia que los Decretos aludidos que contemplan la prima especial no desconocieron los principios y criterios fijados en la Ley 4ª de 1992 y que a contrario sensu guardaron fidelidad con la previsión del legislador consignada en el artículo 14 de la norma *ibídem*¹ y por ende, no la desbordaron.

Al examinar el tenor literal del precitado artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la Sala observa, de manera diáfana, que el legislador en virtud de su facultad de señalar las pautas y criterios a los cuales se debe someter el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e) de la C.P.), determinó que DEL SALARIO BÁSICO, es decir, como parte del mismo, el Gobierno Nacional establecería un porcentaje a título de prima, sin carácter salarial², y de allí surge que la materia que se definió al Gobierno, consistió en el señalamiento del porcentaje por este concepto el cual oscilaría entre un 30% y un 60%.

Conforme a lo expuesto, se infiere que el Gobierno Nacional en los apartes de los decretos referidos³, no desbordó la pauta señalada en la Ley Marco, porque su actividad únicamente se limitó, en concordancia con la norma que la autorizó, a señalar el porcentaje a título de prima dentro de la escala porcentual señalada por el legislador y en ese orden, estimó que por este concepto el 30% de la asignación básica tendría esta connotación.

En virtud de lo anterior, es desatinada la afirmación de la parte actora al esbozar que en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se CREÓ una prima ADICIONAL a la asignación básica y al señalar que el Gobierno Nacional obvió atender este cometido cuando le imputó a una parte del salario el carácter de prima, porque como se indicó, la interpretación textual del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no permite llegar al aserto precedente, en tanto mediante la citada norma no se CREA la citada prima ni a la postre se faculta al Gobierno para CREAMLA sino simplemente se le autoriza para determinar porcentualmente una parte de la asignación básica como prima, sin carácter salarial.

Se concluye que el espíritu de la Ley 4ª de 1992 y al cual se acogió de manera fidedigna el Gobierno Nacional en los apartes de los decretos referidos, consistió en “quitarle” a una porción de la asignación básica efectos salariales y reflexionó que como toda asignación básica per se comporta efectos salariales decidió denominarla prima en orden a evitar confusiones generadoras de controversias jurídicas.

Suficientes son las razones precedentes, para que la Sala proceda a CONFIRMAR la sentencia apelada que DENEGÓ las pretensiones de la demanda.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de fecha 23 de mayo de 2003 mediante la cual se DENEGARON las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por MARIA DANIELA HURTADO CARDONA.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ALBERTO ARANGO MANTILLA ANA MARGARITA OLAYA FORERO
ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO JAIME MORENO GARCÍA

EDELMIRA PAVA CORTÉS

Secretaria

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 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.

2 La expresión subrayada y en negrilla fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-279/96 de fecha 24 de junio de 1996, I M.P: Dr. Hugo Palacios Mejía.-

3 Artículo 6º del Decreto Nro. 57 de 1993: “En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar.”. El mismo texto, se encuentra incorporado en el artículo 6º del Decreto Nro. 106 de 1994 y a partir de dicha norma se agregan los coordinadores de juzgado regional-; en el artículo 7º del Decreto 43 de 1995; en el artículo 6º del Decreto Nro. 36 de 1996; en el artículo 6º del Decreto 76 de 1997; en el artículo 6º del Decreto Nro. 64 de 1998; en el artículo 6º del Decreto Nro. 44 de 1999; en el artículo 7º del Decreto 2740 de 2000; en el artículo 7º del Decreto 2720 de 2001 y en el artículo 6º del Decreto Nro. 0673 de 2002.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:01:30