



La justicia  
es de todos

Minjusticia

Al responder cite este número  
MJD-DEF22-000092-DOJ-2300

Bogotá D.C., 10 de mayo de 2022

Doctora

**CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS**

Conjueza Ponente - Sección Segunda

Consejo de Estado

ces2secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá D. C.



Contraseña: TktcJKuf5d

**REFERENCIA:** Expediente 11001-03-25-000-2017-00806-00 (4271-2017)  
**ACCIONANTE:** Harold Hernán Moreno Cardona  
**ASUNTO:** Nulidad parcial del artículo 1° del Decreto 382 del 2013, modificado por el Decreto 22 del 2014, sobre bonificación judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación  
**Contestación de la demanda**

Honorable conjueza ponente:

**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, procedo a contestar la demanda en el proceso de la referencia.

## 1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante solicita la nulidad de un aparte del inciso 1° del artículo 1° del Decreto 382 del 2013, modificado por el artículo 1° del Decreto 22 del 2014, donde se determina:

“Artículo 1°. Créase para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto número 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto número 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente **y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.** [...]”. (Aparte en negrilla y subrayado es el acusado).

Bogotá D.C., Colombia



En opinión del actor, la disposición demandada viola el Preámbulo y los artículos 2°, 13, 25, 53, 150 y 152 de la Constitución Política, al igual que los artículos 1°, 2° y 10 de la Ley 4ª de 1992, al considerar que “afecta la remuneración de los servidores públicos de la Fiscalía, al no tener en cuenta esta bonificación como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, lo que desmejora la remuneración es contrario a los postulados de la Ley 4 de 1992”, y, de otro lado, desconoce la reserva de ley en la definición del salario y las prestaciones sociales.

También añade que se incurrió en exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria, porque el Gobierno creó “una situación desventajosa para los funcionarios de la FISCALÍA que desarrollan las mismas funciones y empleos que los supernumerarios”, esto es, un trato discriminatorio.

## **2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DEL ACTO DEMANDADO**

A juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar. Así, se reitera lo sostenido en el escrito de contestación de la solicitud de suspensión provisional, en estos términos:

### **2.1. Contexto de expedición de la disposición acusada**

En términos generales, los apartes acusados de los Decretos 382 del 2013 y 22 de 2014 están en consonancia con el ordenamiento jurídico, ya que pretendieron la reducción de las brechas horizontales y verticales presentadas en los ingresos de las empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, con el fin de garantizar su derecho a la igualdad, bajo criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad, conforme con el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Se recuerda que el antecedente directo de la expedición de dichos decretos fue el cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General, en el 2012, situación que condujo a la suscripción del Acta de Acuerdo del 6 de noviembre de ese año, por delegados del Gobierno y representantes de tales servidores, que permitió conformar la Mesa Técnica Paritaria destinada a revisar y nivelar la remuneración de estos últimos, como lo dispuso la Resolución 741 del 7 de noviembre siguiente, expedida por este Ministerio. En ese sentido, también se previó la adición presupuestal correspondiente que sería distribuida en las vigencias fiscales del 2013 al 2018, a título de complemento a los ingresos, esto es, la llamada bonificación judicial.

De hecho, se destaca que los miembros de tal mesa paritaria avalaron la distribución presupuestal señalada, en tanto respetó la equidad de los ingresos totales y la jerarquía y complejidad de los empleos, lo que derivó en la expedición del Decreto 382 y otros similares, de acuerdo con las actas del 6 de noviembre del 2012 y 8 de enero del 2013.

Bogotá D.C., Colombia



Así pues, se denota que el Gobierno se ha esforzado en mejorar los ingresos de aquellos servidores, a pesar de las restricciones presupuestales estatales, y atendiendo a la sostenibilidad fiscal, la racionalización de los recursos públicos y la coherencia con la política macroeconómica y fiscal.

## 2.2. Precedente jurisprudencial aplicable

Es oportuno evocar lo sostenido por la Corte Constitucional frente al carácter salarial o no de los emolumentos derivados de la vinculación de los servidores judiciales, como la bonificación de interés en este proceso. Por un lado, la Sentencia C-279 de 1996 afirmó que:

“[...] aún cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter [...]

Igualmente, [...] el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución.

[...]

Así pues, el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.”

Ante la reforma efectuada por la Ley 332 de 1996 (aclarada por la Ley 476 de 1998) a la Ley 4ª, la Sentencia C-681 del 2003 precisó que la “prima especial de servicios constituirá factor de salario solo para la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de acuerdo con las normas nacionales vigentes que regulan el régimen prestacional de los funcionarios”.

Otro precedente sentado por la Corte Constitucional se encuentra en la Sentencia C-244 del 2013, la cual advirtió que la definición de la naturaleza jurídica de la denominada inicialmente "prima especial" y de su carácter prestacional puede tener efecto en las "bonificaciones" creadas posteriormente para remplazarla, entonces, lo que se predique



de la primera aplica a las segundas. Adicionalmente, resumió la *ratio decidendi* de la Sentencia C-279 mencionada y expuso:

“[...] la Corte rechaza el argumento según el cual el concepto de "salario" estaría fuertemente constitucionalizado y llevaría al reconocimiento automático de que cualquier pago realizado por el empleador tiene que ser considerado como base salarial para el cálculo de prestaciones sociales. Con este reconocimiento, la Corte permite el establecimiento de bonos, primas o beneficios que ciertamente tienen el potencial de variar la base mensual de ingresos habituales de los trabajadores, pero negándole al mismo tiempo un impacto necesario sobre la carga prestacional.”

Luego, recordó la interpretación efectuada en la Sentencia C-681 y aseveró:

“No vemos razones suficientes que permitan variar la cosa juzgada constitucional laboriosamente construida mediante los precedentes que se acaban de repasar. Una nueva variación de la jurisprudencia en este sentido traería consecuencias altamente desfavorables para la estabilidad jurídica y podría llegar a afectar, una vez más, la liquidación de prestaciones sociales (incluso con efectos retroactivos), generando así una nueva ola de litigios y de incertidumbre en un área del derecho laboral administrativo que ya ha contado con una excesiva fragmentación normativa y jurisprudencial que las salas de conjueces han advertido en diversas ocasiones.”

Eso no es todo. El Consejo de Estado, en Sentencia de unificación de jurisprudencia 4100123330002016004102 (2204-18) del 2 de septiembre del 2019, estableció que la “prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación”.

En definitiva y respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria, es el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política el que autoriza al Ejecutivo a fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, de acuerdo con el marco legal, que, en este caso, es lo definido por la Ley 4ª, en particular su artículo 14. Por ende, el Gobierno sí se ajustó a lo indicado por el legislador, al prever que el beneficio económico examinado no sea factor de liquidación de las prestaciones sociales, salvo que se trate de la base de cotización a los sistemas de pensiones y salud, es decir, aquel no excedió sus facultades reglamentarias, ni desconoció las funciones del Legislativo, ni tampoco desmejoró los salarios y prestaciones sociales de los servidores interesados.

En resumen, la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad entre alguna norma superior y la disposición demandada. Así las cosas, la pretensión de nulidad de la misma debe ser negada.

### 3. PETICIÓN

Bogotá D.C., Colombia



Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** del aparte acusado del inciso 1° del artículo 1° del Decreto 382 del 2013, modificado por el artículo 1° del Decreto 22 del 2014, y, en consecuencia, **DECLARARLO AJUSTADO A DERECHO**.

#### 4. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 0099 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0017 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

#### 5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

De la señora conjeza,

**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**  
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico  
Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento  
Jurídico

Bogotá D.C., Colombia



**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**  
**Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico**  
**C. C. 1.010.186.207**  
**T. P. 251.901 del C. S. de la J.**

Copia:

haroldmorenoc@morenoygutierrez.com

[jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co)

[notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)

[notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co)

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Andrea del Pilar Cubides Torres, Profesional Especializada.

Revisó: Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

Aprobó: Despacho del Viceministro de Promoción de la Justicia.

TRD: 2300-36152

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=VGA5vBXl6cl87B3GIUygv46tfdVEIGEUIzUijEJ5r0%3D&cod=g%2BjOziOAwifalL7tfEdUew%3D%3D>

---

<sup>1</sup> El inciso 1° de la disposición consagra: "Modificar el Decreto 0382 de 2013, mediante el cual se creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. [...]".

<sup>2</sup> "Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, "Sentencia del 12 de febrero de 1993", exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294." Cita en Sentencia C-279 del 24 de junio de 1996. M. P. Hugo Palacios Mejía.

<sup>3</sup> Conjueza ponente Carmen Anaya de Castellanos.