



Al responder cite este número  
MJD-DEF22-0000181-DOJ-20300

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2022

Doctor  
**CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**  
Conjuez Ponente  
Consejo de Estado -Sección Segunda  
ces2secr@consejodeestado.gov.co  
Bogotá D.C. Bogotá, D.C.



Contraseña:kSBCK5tYNo

Referencia: **Expediente:** 11001 03 25000 **2018-00140** 00 (0415-2018)  
Demandante: **Pedro Juan Obando Beltrán**  
Demandados: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros  
Tema: Prima especial funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, contemplada en los decretos 53 de 1993 y sus modificatorios hasta el decreto 989 de 2017.  
**Contestación de la demanda por el Ministerio de Justicia y del Derecho.**

Respetado señor Conjuez:

**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.010.186.207 y portador de la tarjeta profesional de abogado No. 251.901 del Consejo Superior de la Judicatura, 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, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18, numeral 6, del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante Resolución 0641 de 2012, me permito presentar escrito de **contestación de demanda** dentro del proceso de la referencia, así:

### 1. Normas demandadas y concepto de la violación

Se demanda la nulidad parcial de los siguientes artículos de los decretos que se relacionan a continuación, en las expresiones que se transcriben más adelante, por vulnerar el Preámbulo y los artículos 2, 4, 6, 9, 13, 48, 53, 89, 93, 95, 122, 123, 150, 189, 209, 228 y 253 de la Constitución Política; el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Convenio No. 95 relativo a la protección del salario; 4 sobre no admisión de restricciones del Protocolo de San Salvador; el artículo 152.7 de la Ley 270 de 1996; los artículos 11, 13, 21, 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo y 1, 2, 3, 4, 10 y 14 de Ley 4 de 1992:

Decreto 53 de 1993, artículo 6 y 16.

Bogotá D.C., Colombia



Decreto 108 de 1994, artículo 7 y 18.  
 Decreto 49 de 1995, artículo 7 y 17.  
 Decreto 108 de 1996, artículo 7 y 17.  
 Decreto 52 de 1997, artículo 7 y 17.  
 Decreto 50 de 1998, artículo 7 y 18.  
 Decreto 38 de 1999, artículo 7 y 17.  
 Decreto 685 de 2002, artículo 7 y 16.  
 Decreto 2743 de 2000, artículo 8 y 17.  
 Decreto 2729 de 2001, artículo 8 y 17.  
 Decreto 3549 de 2013, artículo 15.  
 Decreto 4180 de 2004, artículo 15.  
 Decreto 943 de 2005, artículo 15.  
 Decreto 396 de 2006, artículo 15.  
 Decreto 625 de 2007, artículo 15.  
 Decreto 665 de 2008, artículo 15.  
 Decreto 730 de 2009, artículo 16.  
 Decreto 1395 de 2010, artículo 16.  
 Decreto 1047 de 2011, artículo 15.  
 Decreto 875 de 2012, artículo 15.  
 Decreto 1035 de 2013, artículo 15.  
 Decreto 205 de 2014, artículo 15.  
 Decreto 1087 de 2015, artículo 16.  
 Decreto 219 de 2016, artículo 16.  
 Decreto 989 de 2017, artículo 17

De los **decretos expedidos entre los años 1993 y 2002**, inclusive, se demanda el siguiente apartado contenido en el artículo correspondiente:

***“El treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los siguientes servidores públicos se considera como prima especial de servicios sin carácter salarial.***

*Fiscal Delegado ante Tribunal Nacional  
 Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito  
 Fiscal Delegado ante Jueces Penales de Circuito Especializados  
 Fiscal Delegado ante Jueces del Circuito  
 Secretario General  
 Directores Nacionales  
 Directores Regionales  
 Directores Seccionales  
 Jefes de Oficina  
 Jefes de División  
 Jefe de Unidad de Policía Judicial  
 Fiscal Auxiliar ante la Corte Suprema de Justicia  
 Fiscal Delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos*

El argumento central del demandante, **respecto de estos decretos** de los años **1993 a 2002**, es que el Gobierno Nacional, **al incluir en el salario básico la prima especial del 30%** establecida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, **disminuyó el salario básico**

Bogotá D.C., Colombia



a un **70%** para los servidores que se acogieron al régimen salarial contemplado en el decreto 53 de 1993 y subsiguientes, atribuyéndose una **facultad privativa del legislador** de modificar los salarios y prestaciones de los servidores de la Fiscalía.

Expone que, **al negarse el reconocimiento de la prima especial como un valor adicional** a la asignación básica, se desconoce el precedente judicial contenido en las sentencias del 2 de abril de 2009 y del 29 de abril de 2014 (radicados 2007- 00098 y 2007-00087), al mismo tiempo que se incurre por el Gobierno nacional en una extralimitación de funciones por modificar o suprimir la prima especial en contra de los principios de progresividad, favorabilidad y no regresividad, desconociendo lo dispuesto en el artículo 4º de la ley 4ª de 1992, en cuanto establece que cada año el Gobierno nacional debe **aumentar la remuneración de los empleados señalados en el artículo 1** de la misma ley, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación.

**Respecto de los decretos correspondientes a los años 2003 a 2017**, se demanda el hecho de que el Gobierno Nacional **no contempló en dichos decretos la prima especial a favor de los funcionarios de la Fiscalía**, suprimiendo derechos salariales que venían contemplados con anterioridad, con lo cual desconoce lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, que dice:

*“**Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.**”*

Finalmente, **en relación con todos los decretos demandados en su conjunto**, desde el decreto 53 de 1993 hasta el decreto 989 de 2017, se demanda el siguiente aparte normativo contenido en algunos casos en el artículo 15, en otros en el 16, en otros en el 17 y en otros en el artículo 18:

*“Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas **del presente decreto**, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4º de 1992.*

*Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

El demandante argumenta a este respecto, que con esta disposición en todos los decretos salariales, el Gobierno Nacional “se subrogó las funciones del legislador”

## **2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN RELACIÓN CON LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.**

Este Ministerio considera que en este caso no resulta procedente declarar la nulidad de las normas acusadas, por las siguientes razones:

Bogotá D.C., Colombia



## 2.1. Existencia de cosa juzgada

En el presente caso, **en cuanto a la pretensión que se declare la nulidad del apartado normativo que establece que el 30% del salario básico mensual se considera prima especial** de servicios sin carácter salarial contenido en los artículos 6 del Decreto 53 de 1993; 7 de los Decretos 108 de 1994, 49 de 1995, 108 de 1996, 52 de 1997, 50 de 1998 y 38 de 1999; 8 de los Decretos 2743 de 2000 y 2729 de 2001 y 7 del decreto 685 de 2002, se debe mencionar que **cada uno de ellos ya fue declarado nulo** por el Consejo de Estado en el medio de control de simple nulidad, tal como se detalla en la tabla que se muestra a continuación:

Decreto	Artículo	Año en que se declaró su nulidad y Nro. de expediente
53 de 1993	6	Sentencia de 2005 (Marzo 3). Exp. 110010325000-1997-17021-01 (17021)
108 de 1994	7	Ídem
49 de 1995	7	Ídem
108 de 1996	7	Ídem
52 de 1997	7	Ídem
50 de 1998	7	Sentencia de 2007. Exp. 110010325000-2003-00113-01 (478-03)
38 de 1999	7	Sentencia de 2002 (Feb. 14). Exp. 110010325000-1999-00031-00 (197-99)
2743 de 2000	8	Sentencia de 2004. Exp. 110010325000-2001-00043-01 (712-01)
2729 de 2001	8	Misma Sentencia que declaró nulo el artículo 7 del decreto 50 de 1998. (Exp 2003-00113)
685 de 2002	7	Sentencia de 2004. Exp. 110010325000-2002-00178-01 (3531-02)

En relación con los efectos de la declaración de nulidad de una norma, el artículo 189 del CPACA, referenciado en la demanda, establece que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene efecto de cosa juzgada erga omnes. Dice dicho artículo:

**“ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** La sentencia **que declare la nulidad** de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de **cosa juzgada erga omnes**. La **que niegue** la nulidad pedida producirá cosa juzgada **erga omnes, pero solo en relación con la causa petendi juzgada**. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.  
(...)”.

Bogotá D.C., Colombia



Es importante destacar que, para decretar la nulidad de una norma, el Consejo de Estado realiza el análisis en abstracto de la misma, de tal manera que **al haberse decretado ya la nulidad de los artículos que son nuevamente objeto de demanda en este expediente, con efecto erga omnes de manera plena**, no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se estudie nuevamente su nulidad dentro del mismo medio de control porque, en primer lugar, la nulidad se declara con efectos desde que se publicó la norma y, en segundo lugar, no tiene sentido volver a declarar la nulidad de esa norma que ya no rige en el ordenamiento jurídico por efectos de una nulidad declarada y ejecutoriada.

Considera, entonces, este Ministerio, respecto de estos artículos, que para ellos se debe estar a lo resuelto en los fallos detallados en la tabla anterior, pues carece de sentido realizar un nuevo análisis jurídico sobre los mismos, máxime teniendo en cuenta el precedente judicial sobre la improcedencia del reconocimiento de la prima especial contemplada en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 para funcionarios de la Fiscalía, como se explica a continuación.

### **Desarrollo jurisprudencial de la prima de servicios para la Fiscalía General de la Nación, que determina la improcedencia del reconocimiento de la misma para sus servidores.**

Dentro de los argumentos de la demanda se manifiesta que el Gobierno nacional no podía modificar o suprimir la prima especial de los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, toda vez que solo estaba autorizado para asignarle valores y realizar su pago.

Al respecto, es importante mencionar la posición unificada del Consejo de Estado, según la cual, **el Gobierno nacional carece de competencia para extender la prima especial del artículo 14 de la Ley 4/92 a funcionarios distintos a los allí establecidos**, dentro de los cuales no están los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Fue por ello que las sentencias mencionadas en la tabla descrita, declararon la nulidad de los artículos de diversos decretos que consagraron la prima especial del artículo 14 de la Ley 4/92 para funcionarios o empleados no cubiertos por el campo de aplicación de ese artículo 14.

Dice dicho artículo:

**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***

Bogotá D.C., Colombia



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.

En sentencia del 4 de agosto de 2011, Consejera Ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, proferida dentro del expediente 25000-23-25-000-2005-08361-01(2043-09), se resumió el desarrollo jurisprudencial referente a la prima especial para los fiscales, en los siguientes términos:

*“La Prima Especial de la Fiscalía General de la Nación ha sido prevista en los Decretos que año tras año expide el Gobierno Nacional en virtud del artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Esta normativa ordenó al Gobierno Nacional, establecer una prima sin carácter salarial no inferior al treinta por ciento (30%) ni superior al sesenta (60%) del salario básico para los funcionarios allí indicados, exceptuando de la normativa “...los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación con efectos a partir del primero (1) de enero de 1993”.*

*La expresión entre comillas fue estudiada por la Sala de Sección, concluyéndose que se refería a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que se vincularan por primera vez, o que siendo de aquellos que debían incorporarse, se acogieron a la escala de salarios prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991. Esta tesis ha sido reiterada por la Sala de Sección, en fallos en los cuales se ha declarado la nulidad de la Prima Especial establecida en diferentes Decretos desde el año de 1993 a 2002, con el argumento que la Ley 4 de 1992 en su artículo 14, dispuso que el Gobierno Nacional estaba facultado para establecer la prestación a favor de los servidores allí indicados, pero no respecto de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, que optaron por la escala salarial, a partir del 1 de enero de 1993 o que ingresaron a partir de esa fecha a la Institución”(Negrilla fuera de texto).*

En el mismo sentido, respecto al régimen salarial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y los destinatarios del artículo 14 de la Ley 4/92, la **sentencia de 13 de septiembre de 2001**, radicado **2003-00113-01(478-03)**, Consejero Ponente Alejandro Ordóñez Maldonado, precisó:

*“Mediante el **Decreto 2699 de 1991** se expidió el **Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación**, el cual, en el artículo 54 adoptó la escala de salarios, en el artículo 64, autorizó al Fiscal General de la Nación para establecer la nomenclatura de empleos. En el numeral 1º del párrafo del artículo 64 del Decreto 2699 de 1991, dispuso que las personas que se vincularan por primera vez o se acogieran a la escala salarial prevista en el artículo 54, sólo tendrían derecho al sueldo que corresponde al cargo, según la nomenclatura y escala salarial allí establecidos y advirtió que no tendrían derecho a primas de antigüedad, ascensional y de capacitación u otras especiales que estuvieran percibiendo antes de su incorporación a la nueva planta. En el numeral 2º del mismo párrafo del artículo 64, el Decreto 2699 de 1991 señaló a los funcionarios que pasarían a la Fiscalía General de la Nación y en el numeral 3º ibidem dispuso que ellos podrían optar por una sola vez entre el régimen salarial y prestacional que "actualmente" tenían, o a la escala*

Bogotá D.C., Colombia



***de salarios prevista en el artículo 54** de dicho estatuto, y que dicha opción podría ejercitarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la incorporación del funcionario o empleado a la Fiscalía General de la Nación.*

*Es importante destacar el origen de **dos formas de aplicación de la escala salarial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación**: la aplicable a **aquellos provenientes de otras entidades**, que debían incorporarse a la Fiscalía General de la Nación y que no se acogieron a la escala salarial prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991, que además de la asignación básica **tenían derecho a las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación u otras que estuvieren percibiendo antes de su incorporación a la nueva planta; y la aplicable a quienes se vincularon por primera vez** o se acogieron a la escala de salarios prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991. Las anteriores precisiones sirven de fundamento a la Sala para afirmar que **las expresiones "... excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía** General de la Nación, con efectos a partir del 1º de enero de 1993" contenidas en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, **se referían a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que se vincularon por primera vez, o que siendo de aquellos que debían incorporarse, se acogieron a la escala de salarios prevista en el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991"** (Negrilla fuera de texto).*

## **LAS SENTENCIAS DEL 2 DE ABRIL DE 2009 Y DEL 29 DE ABRIL DE 2014, CITADAS EN LA DEMANDA COMO PRECEDENTE.**

**EN LA SENTENCIA DEL 2 DE ABRIL DE 2009** , expediente 11001-03-25000-2007-00098-00, el Consejo de Estado decidió la nulidad del **artículo 7º del decreto 618 de 2007**, sobre el régimen salarial y prestacional para los **servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar**, que dice:

**Artículo 7º. El treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual** de los siguientes servidores públicos **se considera como prima especial**, sin carácter salarial:

1. Del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado:

**Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura  
Secretario General  
Jefe de Control Interno  
Director Administrativo  
Director de Planeación  
Director de Registro Nacional de Abogados  
Director de Unidad  
Secretario de Sala o Sección  
Relator  
Secretario de Presidencia del Consejo de Estado**

2. De la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial:

**Director Administrativo  
Director Seccional**

3. De los Tribunales Judiciales:

Bogotá D.C., Colombia



Abogado Asesor

En esta **sentencia se declaró la nulidad de dicho artículo 7° del decreto 618 de 2007**, por las siguientes razones:

*“... la Sala puede señalar que **el concepto de prima** dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como **un fenómeno retributivo de carácter adicional** a la actividad laboral cumplida por el servidor público.*

*“... con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional ... propiamente es posible reconocer que la Ley 4ª de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió a mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición a la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que ... **luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un “plus” para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.***

*“... Prima facie, es dable afirmar que **una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia**, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 2° del artículo 53 de la Constitución Política - , todo ello dentro del contexto de un cometido que proporciona y justifica la existencia del Estado, de manera que, atendiendo esta mínima y básica realidad, **no será posible asignar al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992, una consecuencia diferente a la de representar un incremento remuneratorio...**”.*

*Como resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por mas exentas que estén de su carácter salarial representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos, es consecuencia evidente de lo considerado, concluir que **el artículo 7° del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4ª de 1992** y por lo tanto habrá necesidad de **excluirlo del ordenamiento jurídico.***

*La anulación **del artículo 7° del Decreto No. 618 de 2007**, de otra parte no ha de entenderse dentro del marco de un efecto restrictivo a la estipulación prevista para los servidores a que se refieren los numerales 1°, 2° y 3° de dicha norma, es decir, **no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial** equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, **su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de descargar el castigo de dicho 30%**, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores.” (Destacado y subrayado fuera de texto)*

**EN LA SENTENCIA DEL 24 DE ABRIL DE 2014**, dentro del expediente 11001-03-25000-2007-00087-00, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado conoció de la

Bogotá D.C., Colombia



nulidad de múltiples decretos sobre la remuneración de empleados y funcionarios de la Rama Judicial y de la Procuraduría General de la Nación, como fueron, entre otros, los decretos 51, 54 y 57 de 1993, en los artículos pertinentes a la prima especial, que disponían:

**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.)*

**ARTÍCULO 9.** Los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, con excepción de los señalados en el parágrafo de dicho artículo, tendrán derecho a percibir a partir del 1o. de enero de 1993, una prima especial, sin carácter salarial, equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico. La prima a que se refiere el presente artículo, es incompatible con la prima a que hace referencia el artículo 7º del presente decreto

Como se observa, este artículo expresa que el mismo **se aplica a los funcionarios y empleados a que se refiere el artículo 14 de la ley 4ª de 1992**, los cuales se resaltan en la siguiente transcripción de dicho artículo legal:

#### **LEY 4ª DE 1992**

**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.

#### **DECRETO 54 DE 1993 (Nuevos sevidores de la Procuraduría y de la Defensoría).**

**ARTICULO 9o.** A partir del 1o. de enero de 1993, la remuneración mensual de los **Procuradores Judiciales grado 21** ante los tribunales Administrativo, de Aduana, Superior y de Orden Público, y los **Procuradores Agrarios grado 21**, será de ... (\$1.812.500), discriminados así: asignación básica .. (\$697.115); gastos de representación ... (\$697.115) **y prima especial** .. (\$418.270).

**ARTICULO 10.** Los **Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial** tendrán **derecho a una prima especial** equivalente al treinta por ciento (30%) del salario básico. Esta prima es incompatible con la prima especial de que tratan los artículos 4 a 9 inclusive, del presente decreto.

Bogotá D.C., Colombia



**DECRETO 57 DE 1993.** Para nuevos servidores la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones).

**ARTICULO 6°.** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4° 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 Audidores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar.

En esta sentencia del 29 de abril de 2014 se precisó:

*En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente por las entidades encargadas de aplicarlos, pues entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%. Aunque parece un juego de palabras, son dos cosas completamente diferentes, pues la primera interpretación implica una reducción del salario básico al 70%, mientras que la segunda, que es la correcta de conformidad con la Ley y la Constitución Política, como se explicará más adelante, implica que se puede tomar el 30% del salario pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico.*

(...)

*Frente a este tema, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de abril de 2009, por medio de la cual declaró la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 de 2007, rectificó su jurisprudencia frente al concepto de prima, considerando que cuando se habla de dicha prestación debe entenderse como un fenómeno retributivo de carácter adicional, es decir, que acogió la segunda interpretación ..."*

(...)

*De acuerdo con los criterios establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4ª de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2° de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, así como para declarar su nulidad.*

*Ahora bien, los efectos de la declaratoria de nulidad de los Decretos demandados, serán los mismos señalados en la Sentencia del 2 de abril de 2009 tantas veces mencionada, a saber:*

*"(...) es decir, no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del*

Bogotá D.C., Colombia



*70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de descargar el castigo de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores". (Destacado y subrayado fuera de texto)*

Como se puede observar, en las sentencias antes referenciadas, de abril 2 de 2009 y de abril 29 de 2014, al decidir sobre la legalidad de disposiciones que establecieron el valor de la prima especial tanto para empleados administrativos como para funcionarios judiciales, de la Rama Judicial, la Procuraduría, la Defensoría y la Justicia Penal Militar, se sienta jurisprudencia en cuanto a que toda prima debe considerarse como un valor adicional a la asignación básica de los empleados y funcionarios para los cuales se establece, de tal manera que no debe contemplarse como un valor incluido en dicha asignación sino que se calcula sobre ella y luego se suma a la misma.

Podría decirse, entonces, que, en principio, como las razones por las cuales se declaró la nulidad de las normas objeto de las precitadas sentencias son las mismas por las cuales se solicita en este expediente que se declare la nulidad de los decretos salariales aplicables a servidores de la Fiscalía General de la Nación, en los artículos que consagran una prima especial de servicios como parte de la asignación básica, también deberían aplicarse esas razones para declarar la nulidad de los decretos aquí demandados en el artículo pertinente.

Sin embargo, como se dijo, esos artículos de los decretos objeto de este expediente, en lo referente a la prima especial de servicios como parte de la asignación básica, ya fueron declarados nulos en las sentencias referenciadas en la tabla descrita en apartes anteriores, por lo que perdieron vigencia y dejaron de surtir efectos desde la ejecutoria de las mismas, lo que significa que no resulta procedente declarar nuevamente su nulidad, así sea por razones diferentes a las invocadas en las respectivas sentencias que declararon su nulidad.

**2.2. Respecto de los decretos correspondientes a los años 2003 a 2017**, se demanda el hecho de que el Gobierno Nacional **no contempló en dichos decretos la prima especial a favor de los funcionarios de la fiscalía**, suprimiendo derechos salariales que venían contemplados con anterioridad.

A este respecto, en virtud de lo expuesto en el punto anterior, esto es, que los artículos sobre prima especial para servidores de la Fiscalía General de la Nación, correspondientes a los decretos salariales expedidos desde 1993 hasta 2002, fueron declarados nulos por haber extendido la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 a servidores no cobijados por ese artículo legal, resulta concordante que, para no seguir incurriendo en esa misma causal de nulidad, se deje de consagrar el derecho a la prima especial para estos servidores excluidos de la ley 4ª de 1992. En tal virtud, no resulta contrario a la mencionada ley dejar de contemplar una remuneración que ya había sido declarada judicialmente como contraria a dicha ley.

Bogotá D.C., Colombia



**2.3. En relación con la solicitud de declaratoria de nulidad del siguiente apartado** contenido en los artículos correspondientes de todos los decretos demandados y que dice:

*“ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4º de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”*

A este respecto, se considera que los artículos demandados no dicen cosa contraria a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4/92, según el cual todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la mencionada ley o en los decretos que dicte el Gobierno nacional, a través de los cuales se desarrolle la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

De acuerdo con el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es el Gobierno nacional quien, en desarrollo de la ley marco respectiva, en este caso la ley 4ª de 1992, tiene la facultad de fijar el respectivo régimen salarial y por tanto ninguna otra autoridad está llamada a establecer o modificar dicho régimen.

De esta manera, el contenido de cada uno de los artículos demandados viene a ser la confirmación del contenido de la ley, en lo pertinente, que le sirvió de sustento.

Finalmente, el demandante pretende dar un alcance diferente al contenido del artículo 1º de la Ley 332/96, así como al artículo 1º de la Ley 476/98, pues contrario a lo expuesto por él, estos artículos no pretenden determinar quiénes tienen derecho a la prima especial, sino que buscan establecer que la prima hace parte del ingreso base únicamente para efectos de la determinación del salario base en la liquidación de la pensión de jubilación para los funcionarios que efectivamente sean acreedores de ella.

### **Conclusión**

De lo expuesto se puede concluir que, respecto de las normas generales que calificaron como prima especial de servicio una parte del salario de los empleados y funcionarios contemplados en ellas, no resulta pertinente declarar nuevamente su nulidad porque las mismas ya fueron declaradas nulas y gozan de cosa juzgada erga omnes y, respecto de la prohibición contenida en el artículo 10 de la ley 4ª de 1992, replicada en los decretos acusados, como queda evidenciado, las disposiciones acusadas resultan ajustadas a las normas y principios superiores invocados en la demanda como vulnerados.

### **3. Petición**

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado se sirva:

Bogotá D.C., Colombia



**ESTARSE a lo resuelto en los fallos** proferidos por la Sección Segunda del Consejo de Estado que fueron mencionados en la parte motiva del presente escrito, en relación con el artículo 6 de decreto 53 de 1993; los artículos 7 de los decretos 108 de 1994, 49 de 1995, 108 de 1996, 52 de 1997, 50 de 1998, 38 de 1999 y del 685 de 2002; y los artículos 8 de los decretos 2743 de 2000 y del 2729 de 2001, teniendo en cuenta que dichos artículos fueron declarados nulos.

**Declarar ajustados a derecho** los artículos 15 de los decretos 3549 de 2003, 4180 de 2004, 943 de 2005, 396 de 2006, 625 de 2007, 665 de 2008, 1047 de 2011, 875 de 2012, 1035 de 2013 y del 205 de 2014; artículos 16 de los decretos 53 de 1993, 685 de 2002, 730 de 2009, 1395 de 2010, 1087 de 2015 y del 219 de 2016; los artículos 17 de los decretos 49 de 1995, 108 de 1996, 52 de 1997, 38 de 1999, 2743 de 2000, 2729 de 2001 y 989 de 2017; y artículos 18 de los decretos 108 de 1994 y 50 de 1998, en cuanto disponen que *“Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4º de 1992.*

*Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.”*

#### **4. Antecedentes administrativos**

En los términos del párrafo primero del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, dentro del término de traslado de la demanda, me permito informar que no reposan en el Ministerio de Justicia y del Derecho los antecedentes administrativos de los Decretos contra los cuales se dirige la demanda, según lo informado mediante memorandos MJD-MEM20-0005190-GGD-4006 y MJD-MEM20-0004952-GGD-4006, por ser un tema cuya competencia no radica en esta cartera ministerial, sino en el Departamento Administrativo de la Función Pública, como organismo rector en materia salarial y prestacional de los empleados y funcionarios públicos.

#### **5. Solicitud de acumulación procesal.**

Con fundamento en los artículos 165 y 306 del CPACA, en concordancia con los artículos 148 a 150 del Código General del Proceso, y con la finalidad de garantizar el principio de economía procesal, teniendo en cuenta que actualmente cursan en la Sección Segunda de la Corporación más de noventa procesos de nulidad contra las mismas disposiciones de los decretos expedidos desde 1993 hasta 2017, por las cuales el gobierno nacional estableció la prima especial sin carácter salarial para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, esta Dirección solicita decretar la acumulación de los diferentes procesos al más antiguo, identificado con el radicado **11001032500020180026100 (0985-2018)**, que actualmente se encuentra a cargo del Conjuez Miguel Arcángel Villalobos Chavarro y fue el primero en el cual se admitió la demanda (18 de octubre de 2019).

La acumulación resulta procedente porque las demandas se tramitan bajo el mismo procedimiento e instancia, existe identidad respecto de la parte demandada y, además, la *causa petendi* es la misma: la declaratoria de nulidad de las disposiciones señaladas por considerar que se modifican o suprimen los componentes salariales y prestacionales

Bogotá D.C., Colombia



y que el gobierno se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, en vulneración de los principios de igualdad, progresividad, prohibición de regresividad y favorabilidad.

Se adjunta copia de la demanda con la cual fue promovido el proceso 11001032500020180026100 (0985-2018), al cual se solicita la acumulación.

Sobre el mismo asunto cursan actualmente los siguientes procesos a cargo de Conjuces en la Sección Segunda de la Corporación:

<b>2017</b>	
11001032500020170075000	11001032500020170084300
11001032500020170078500	11001032500020170084400
11001032500020170078600	11001032500020170087500
11001032500020170078700	11001032500020170087800
11001032500020170079300	11001032500020170092200
11001032500020170079400	11001032500020170092500
11001032500020170079500	11001032500020170092600
11001032500020170079600	11001032500020170092800
11001032500020170079700	11001032500020170093000
11001032500020170084200	11001032500020170093200
	11001032500020170093600

<b>2018</b>	
11001032500020180001500	11001032500020180053400
11001032500020180001600	11001032500020180063800
11001032500020180001700	11001032500020180063900
11001032500020180001800	11001032500020180064000
11001032500020180006700	11001032500020180064100
11001032500020180006800	11001032500020180064200
11001032500020180007000	11001032500020180065800
11001032500020180007200	11001032500020180066500
11001032500020180007300	11001032500020180069400
11001032500020180007400	11001032500020180069600
11001032500020180007500	11001032500020180069700
11001032500020180008500	11001032500020180069800
11001032500020180008600	11001032500020180070100
11001032500020180008800	11001032500020180070200
11001032500020180009100	11001032500020180072300
11001032500020180009600	11001032500020180072400
11001032500020180011000	11001032500020180072500
11001032500020180011300	11001032500020180090800
11001032500020180011400	11001032500020180090900
11001032500020180011500	11001032500020180101600
11001032500020180013900	11001032500020180101700
11001032500020180014100	11001032500020180101800
11001032500020180014300	11001032500020180102100
11001032500020180025300	11001032500020180102400
11001032500020180025900	11001032500020180102500
11001032500020180026100	11001032500020180102700
11001032500020180026400	11001032500020180102800
11001032500020180026500	11001032500020180102900
11001032500020180026600	11001032500020180106900
11001032500020180026900	11001032500020180109400
11001032500020180027900	11001032500020180109500
11001032500020180028100	11001032500020180109800
11001032500020180035400	11001032500020180109900

Bogotá D.C., Colombia



11001032500020180036900	11001032500020180110100
11001032500020180037100	11001032500020180110200
11001032500020180038000	11001032500020180110400
11001032500020180040800	11001032500020180136000
11001032500020180042000	11001032500020180136200
11001032500020180042100	11001032500020180136500
11001032500020180042200	11001032500020180136800
11001032500020180042300	11001032500020180137000
11001032500020180042400	11001032500020180141000
11001032500020180044700	11001032500020180141100
11001032500020180044800	11001032500020180141200
11001032500020180045000	11001032500020180141400
11001032500020180045500	11001032500020180154900
11001032500020180047100	11001032500020180155000
11001032500020180047200	11001032500020180160600
11001032500020180048600	11001032500020180169800
11001032500020180048700	11001032500020180169900
11001032500020180048800	11001032500020180170000
11001032500020180051000	11001032500020180170100
11001032500020180051100	

<b>2019</b>	
11001032500020190007800	11001032500020190034100
11001032500020190007900	11001032500020190034300
11001032500020190009200	11001032500020190060900
11001032500020190020300	11001032500020190061800
11001032500020190024900	11001032500020190061900
11001032500020190025100	11001032500020190062000
11001032500020190025800	11001032500020190062200
11001032500020190025900	11001032500020190085900
11001032500020190032800	11001032500020190086800
11001032500020190032900	11001032500020190086900
11001032500020190033800	11001032500020190087300
11001032500020190034000	

## 6. Anexos

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, 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 0641 del 4 de octubre de 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.

Bogotá D.C., Colombia



- Copia de la Resolución 0099 del 28 de enero de 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de director 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 29 de enero de 2022, del suscrito en el cargo de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia de la demanda con la cual fue promovido el proceso 11001032500020180026100 (0985-2018), al cual se solicita la acumulación.

## 7. Notificaciones

Las recibiré en la Calle 53 N° 13-27 de esta ciudad y en el buzón de correo electrónico del Ministerio: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del Señor Conjuez,

Cordialmente,

**ALEJANDRO MARIO DE JESÚS MELO SAADE**

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO

*Anexos: Lo anunciado.*

[CC\\_norbeymedicoabogado@outlook.com](mailto:CC_norbeymedicoabogado@outlook.com)  
[fiscales@jurimedical.com](mailto:fiscales@jurimedical.com)  
[jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)

*Radicado: MJD-EXT22-0036187 de septiembre 8 de 2022.*

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=s1bPDDj5RznifdjCwVjLuRyZxxx%2FsoYET1QP2LRRo%3D&cod=X9W19mTwRn%2B%2BGsX3S3L42A%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia

