



Al responder cite este número  
MJD-DEF23-0000171-DOJ-20300

Bogotá D.C., 31 de julio de 2023

Doctor  
**CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**  
Conjuez Ponente  
Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección  
Segunda  
ces2secr@consejodeestado.gov.co  
Bogotá D.C.



Contraseña: oVqXtwTaD0

**REFERENCIA:** 110010325000202000764 00 (2316-2020)  
**DEMANDANTE:** Camilo Augusto Villa Clavijo  
**DEMANDADO:** Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y otros  
**ASUNTO:** Nulidad simple  
**Contestación de Demanda**

Honorable Magistrado ponente:

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**, 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, presento alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

## 1. NORMAS DEMANDADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Si bien el auto admisorio del 2 de marzo del 2021 se refiere a otras disposiciones, de acuerdo con el escrito de la demanda, el actor solicita la nulidad de lo siguiente:

Artículos 6 del Decreto 658 de 2008, 8 de los Decretos 723 de 2009, 1388 de 2010, 1039 de 2011, 0874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014, 9 del Decreto 657 de 2008, 4 de los Decretos 722 de 2009, 1405 de 2010, 1041 de 2011, 848 de 2012, 1034 de 2013, 204 de 2014, 1105 de 2015, 234 de 2016, 1003 de 2017 y del 338 de 2018; artículos 1 y 2 de los Decretos 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y del 337 de 2018

Según la parte accionante, las disposiciones anteriores modificaron y disminuyeron los componentes salariales y prestacionales de los servidores judiciales que tienen derecho a la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, lo cual ocurrió, al determinar, desde 1993, que esa prestación no constituye factor salarial. En su opinión, el Gobierno se extralimitó en sus funciones, ya que no podía reformar ni disminuir la prima especial, pues ello afecta la esencia y el contenido del concepto de salario básico, lo que

también lesiona los principios de progresividad y favorabilidad, la prohibición de regresividad y el derecho a la igualdad.

El argumento central de la demanda es que con las normas demandadas se disminuye el salario básico de los jueces y Magistrados de la Rama Judicial en un treinta por ciento (30%), al considerar como prima sin carácter salarial dicho porcentaje de la asignación, afectando con ello la asignación misma y todos los beneficios prestacionales que dependen de ella, con lo cual se vulneran las normas constitucionales, legales e internacionales mencionadas en la demanda.

Específicamente, se dice en la demanda:

*“El Gobierno Nacional ... MODIFICÓ la esencia y el contenido del concepto de salario básico dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo para RESTARLE a esta remuneración el treinta por ciento (30%) de los efectos salariales en la definición de las prestaciones sociales para los jueces de la Rama Judicial. Es **decir a partir del año 1993 hasta la fecha, se pagó prima especial con una disminución de la asignación salarial mensual en un treinta por ciento (30%)**, no solo afectando el ingreso mensual, sino todo lo prestacional que de ello depende, con lo anterior se evidencia una violación el estatuto del trabajo con relación al pago de todos los emolumentos de carácter laboral de tipo prestacional, es así que, el Gobierno Nacional con expedición de los decretos mediante los cuales se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los jueces de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones, desde el año 1993 hasta la fecha trasgredió no solo norma jerárquica superior como es la ley 4ª de 1992, Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 270 de 1996, sino también la Constitución Política de Colombia”. (Mayúsculas fijas en la demanda) (...)*

*“... la prima especial debe ser un aumento que debe decretarse entre el treinta al sesenta por ciento del **salario básico**, lo que quiere decir que el porcentaje que se señale por el Gobierno Nacional por intermedio de los decretos que expide año tras año, sea un real **aumento o incremento al salario básico**, y no una reducción o afectación a la integridad del mismo.*

(...)

*“... se pretende cumplir falsamente la ley, haciendo que la prima especial que establece en un treinta por ciento (30%), haga parte del salario básico mensual, siendo esta una situación que va en contra de la Constitución y la Ley, desconociendo que la remuneración mensual es un concepto diferente a la prima especial, que sería el treinta por ciento (30%) adicional a este primer concepto.” (Destacado fuera de texto)*

Según la parte accionante, las disposiciones anteriores modificaron y disminuyeron los componentes salariales y prestacionales de los servidores judiciales que tienen derecho a la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, lo cual ocurrió, al determinar, desde 1993, que esa prestación no constituye factor salarial.

En su opinión, el Gobierno se extralimitó en sus funciones, ya que no podía reformar ni disminuir la prima especial, pues ello afecta la esencia y el contenido del concepto de salario básico, lo que también lesiona los principios de progresividad y favorabilidad, la prohibición de regresividad y el derecho a la igualdad.

Por ello, la parte demandante afirma que dicha normativa también viola el Preámbulo y los artículos 2º, 4º, 6º, 9º, 13, 48, 53, 89, 93, 95, 122, 123, 150, 189, 209, 228 y 253 de la Constitución Política; el artículo 8º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 14 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección del salario; el artículo 4º del Protocolo de San Salvador; el

numeral 7° del artículo 152 de la Ley 270 de 1996; los artículos 11, 13, 21, 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo; 1°, 2°, 3°, 4°, 10 y 14 de Ley 4ª de 1992, y el 237 de la Ley 1437 del 2011.

Adicionalmente, alega que esas normas desconocen diversas sentencias proferidas por el Consejo de Estado en la materia, entre ellas, las dictadas en los procesos 1100103250020070009800 y 1100103250020070008700, el 2 de abril del 2009 y 29 de abril del 2014, respectivamente. El Ejecutivo reprodujo los preceptos declarados nulos en los actos ahora acusados, añade la demanda.

## **2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD PARCIAL DE LOS ACTOS DEMANDADOS**

A juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, como se expone a continuación:

### **2.1. Sentencias del 2 de abril del 2009 y 29 de abril del 2014 no son precedente judicial aplicable**

Esta Dirección del Ministerio de Justicia considera que la Sentencia 1100103250020070009800 (1831-07) del 2 de abril del 2009, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que declaró la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 del 2007 (prima especial a favor de ciertos servidores judiciales), al cambiar o ‘rectificar’ la posición acerca del concepto de prima, como fenómeno retributivo de carácter adicional, no constituye precedente aplicable al caso estudiado en esta oportunidad.

Se precisa que la prima otorgada por esa disposición declarada nula a determinados funcionarios y empleados subalternos de la Rama Judicial se fundamenta en las normas generales contenidas en la Ley 4ª de 1992, las cuales no prevén expresamente su otorgamiento a los destinatarios específicos del artículo 14 de aquella. Por ende, los precedentes jurisprudenciales derivados del control de legalidad de las disposiciones salariales que consagraban tal prestación no pueden hacerse extensivos a los procesos relacionados con la prima especial ahora analizada, consagrada en el artículo 14 de la misma ley, a pesar de su aparente identidad nominal y porcentual, dado que se trata de dos retribuciones legal y materialmente diferentes, referentes a servidores públicos distintos.

Igualmente, tampoco es precedente aplicable la Sentencia 1100103250020070008700 (1686-07) del 29 de abril del 2014, proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del alto tribunal, que declaró la nulidad de determinadas disposiciones de los decretos expedidos desde 1993 hasta el 2007, sobre la prima especial, sin carácter salarial, prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª, debido a lo siguiente:

Por un lado, se desconocen las sentencias 10850 y 73001233100020000070901 (4281-02), proferidas por el Consejo de Estado, el 19 de septiembre de 1996 y 19 de mayo del 2005, respectivamente, las cuales afirmaron que la prima especial fijada en dicho artículo 14 carece de carácter salarial, de manera que este beneficio no se tiene en cuenta para liquidar las prestaciones sociales, salvo cuando corresponda a la pensión de jubilación. Además, la primera decisión consideró que el Gobierno se ajustó a lo indicado por el

legislador, en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª, al prever que cierta porción del salario no fuera factor de liquidación de las prestaciones.

Pese a tratarse del mismo problema jurídico, se dejó de aplicar el precedente jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado, sentado en el fallo 11001032500020030005701 (121-03) del 9 de marzo del 2006, que declaró la legalidad material de los decretos de interés dictados entre 1993 y 2002, cuyo texto coincide con las disposiciones anuladas en el 2014. Justamente, la providencia aseveró que tal normativa no desconoció los principios y criterios fijados en la Ley 4ª, y, por el contrario, fue fiel a la previsión del legislador en el artículo 14 de aquella. Esta decisión fue reiterada en Sentencia 11001032500020030042101 del 24 de agosto del 2011, donde se reconoció, tajantemente, la existencia del precedente jurisprudencial contenido en la del 2006 y la configuración del fenómeno de cosa juzgada absoluta, lo cual imposibilitaba debatir y juzgar el tema nuevamente, al haber quedado en firme el fallo que resolvió el asunto.

## **2.2. Cumplimiento del mandato legal**

En todo caso, los preceptos anulados en la sentencia del 2014, lejos de vulnerar el principio de progresividad y los contenidos y valores contemplados en la ley marco de salarios, o desmejorar las remuneraciones y prestaciones sociales de sus destinatarios, desarrollan, con especial rigor, los mandatos constitucionales sobre la materia y el artículo 14 de la Ley 4ª.

De otra parte, al dictar los decretos que dieron cumplimiento al artículo 14, el Gobierno no desconoció la tesis según la cual la prima especial representa una adición, porque, efectivamente, el reconocimiento de la misma, a partir de 1993, representó para sus destinatarios un incremento por este concepto del 30% de su salario. Así, en la expedición y desarrollo de los decretos salariales, no existió un castigo de disminución o afectación del salario básico mensual de tales servidores públicos.

Cabe recalcar que el Ejecutivo no se ha negado a reconocer, en legal forma, la prima especial a los servidores relacionados en el artículo 14, pues ya realizó los pagos correspondientes, sin olvidar que no le es posible efectuar uno nuevo por el mismo concepto, dado que, por mandato legal, no está permitida una doble imputación, en la medida que ello afecta injustificadamente los recursos públicos. Sumado a ello, se precisa que el Gobierno tiene, en virtud de la ley marco, la potestad de fijar el respectivo régimen salarial y, por esto, ninguna otra autoridad está llamada a modificarlo. Al respecto, la parte actora da por sentado, de forma subjetiva, que el Ejecutivo usurpó y subrogó las funciones del Legislativo, pero olvida que la competencia cuestionada encuentra sustento en el numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política y la Ley 4ª.

Contrario a lo alegado por el accionante, los preceptos ahora atacados no constituyen una reproducción de los declarados nulos en la Sentencia 1100103250020070008700 del 29 de abril del 2014, pues la mayoría de las normas demandadas fueron dictadas entre el 4 de marzo del 2008 y el 7 de febrero del 2014, es decir, antes de que el Consejo de Estado profiera el fallo señalado. Entonces, no puede sostenerse que la expedición de tales actos acusados desconociera dicha providencia, cuando esta no existía aún. En consecuencia, la parte actora no logra desvirtuar la presunción de legalidad de la cual gozan los preceptos referenciados, y así, la nulidad solicitada debe ser negada.

### 2.3. Diversificación del sistema salarial y sistemas paralelos

Adicionalmente, considera esta cartera que no le asiste razón a la demandante en el presente caso porque, como se expondrá a continuación, no es cierto que para los jueces y magistrados de la Rama Judicial se haya disminuido su asignación básica en un 30% y con ello se le haya quitado a esa parte de la misma el carácter salarial para liquidación de prestaciones sociales.

Ello se desvirtúa claramente al conocer que en el año de 1993 se diversificó el sistema salarial para estos servidores en dos sistemas paralelos: por una parte, el sistema ordinario o antiguo (decreto 51 de 1993), en el cual se sigue conservando la identificación individualizada de la “asignación básica” y las primas de antigüedad, capacitación y ascensional y se consagra la prima especial como un valor adicional a la asignación básica y, por otra parte, se crea paralelamente otro sistema salarial optativo para los mismos servidores (decreto 57 de 1993), en el cual se contempla un valor global denominado “remuneración”, superior al 150% de la asignación básica que se venía contemplando y que unifica, además de ésta, todos los elementos salariales mensuales, de tal manera que comprende: La asignación básica, más la prima especial como valor adicional a la misma, más un valor promedio de las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación, tratando de que en ese valor global se refleje para los antiguos todos esos elementos salariales individualizados y subjetivos (acorde a las condiciones de antigüedad y del cargo de cada quien) y para los nuevos un único valor, lo que racionaliza y simplifica la liquidación de los salarios mensuales para todos los servidores de la Rama Judicial.

Así, tanto los antiguos servidores que se acogieran al nuevo sistema, como los nuevos que se vincularan después del decreto 57 de 1993, gozaban de ese valor adicional a la asignación básica por concepto de primas, más la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992.

Más claro resulta ello si observamos que en el artículo 2º del mismo decreto 57 de 1993 y en el decreto 386 de 1993 se dio un término suficiente a los antiguos servidores de la rama judicial para optar por el sistema unificado de los elementos salariales mensuales englobados en el concepto de “remuneración”, de tal manera que, de manera consciente e informada, optaran, sí así lo decidían, por ese nuevo sistema, sin sufrir desmejora alguna en el valor de su antigua asignación básica, más sus primas subjetivas y el valor adicional a la asignación básica por concepto de prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, englobado todo en el valor de la “remuneración”.

En ambos regímenes salariales la prima especial de servicios, ya sea como valor individualizado de la asignación básica (para los antiguos) o como valor integrado a la “remuneración” (para los acogidos y los nuevos), es un valor adicional a dicha asignación básica, lo cual se comprueba al hacer la comparación de valores entre uno y otro sistema.

Cabe precisar que, como se evidencia de la comparación entre las escalas salariales contempladas en los decretos 51 y 57 de 1993, el artículo correspondiente a la prima especial de los decretos salariales de los servidores acogidos y nuevos (Decreto 57) cuando se refiere al 30% del “salario básico”, se debe entender como “remuneración”, en el contexto de la estructura salarial expuesta para estos servidores; esto es, se está

refiriendo al valor global contemplado para cada cargo en la respectiva escala, porque, como se dijo, en este régimen no se habla en ningún momento de “asignación básica” o “salario básico”, sino de “remuneración”, dentro del cual está incluido ese salario básico y los demás elementos salariales mensuales.

El conjunto de decretos salariales demandados regulan de manera paralela el régimen salarial de los servidores de la Rama Judicial ACOGIDOS, por una parte, y NO ACOGIDOS Y NUEVOS, dando continuidad a esa diferenciación de regímenes que se inició con los decretos salariales 51 y 57 de 1993. De lo anterior es claro que no se desmejoró la asignación básica que traían antes de 1993 los servidores antiguos ni se contempló una remuneración global para los nuevos y acogidos inferior a lo que equivalía a la antigua asignación básica anterior a 1993, más la prima especial liquidada como un valor adicional a dicha asignación, más las otras primas que vinieren devengando de manera subjetiva acorde a sus condiciones de antigüedad o del cargo, máxime que, para el caso de los acogidos, ellos decidieron optar por el nuevo régimen global de remuneración, después de hacer los cálculos pertinentes en cuanto a que sí vieran incluidos en ese valor global por el que optaron tanto la asignación básica que traían con incremento anual, más la prima especial liquidada como valor adicional a dicha asignación básica, más el valor que hubieren alcanzado por concepto de prima de antigüedad, más las otras primas que les correspondieren, distintas a la prima de servicios de cada año y de la prima de navidad.

Para los nuevos, en la medida en que ya no se continuaban consagrando primas de antigüedad, ascensional y de capacitación, lo que verificaban era que el valor global de la remuneración comprendiera la asignación básica que estaba consagrada para el cargo antes de 1993, más los incrementos anuales, y que efectivamente la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4a de 1992 estuviera comprendida en ese valor global a razón de un valor adicional del 30% sobre esa asignación básica.

Así mismo, a partir de 2015, para los servidores acogidos y nuevos, los decretos salariales se limitaron a contemplar el valor del incremento anual de la asignación básica y de la remuneración, según el caso. En el mismo decreto de cada año se regulaba el incremento salarial anual para servidores de la Rama Judicial, la Procuraduría y la Defensoría y para estos dos últimos no se contemplaba para todos los cargos una escala unificada denominada “remuneración”, como sí ocurría con los servidores de la Rama Judicial.

Recapitulando, de todos estos decretos demandados se extracta que, los referentes a los servidores no acogidos, entre 2008 y 2018, contrario a lo afirmado por la demandante, sí contemplan un derecho a percibir materialmente un valor equivalente al 30% de su salario básico, sin limitarse a darle un nombre a una parte de la asignación básica, sino que consagran el derecho cierto a percibir ese 30% sobre el salario básico, adicional al mismo, al expresar que tendrán derecho a percibir un valor equivalente a" Y para los acogidos y nuevos, cabe reiterar que su estructura salarial no está diversificada en asignación básica o salario básico, gastos de representación y primas varias, sino que está configurada como un valor global que integra dentro de sí todos esos elementos salariales mensuales, valor global que, al compararlo con la asignación básica que les hubiera correspondido si continuaban con el régimen anterior, es superior al 150% de dicha asignación básica del régimen anterior.

Por ello, resulta legítimo, razonable y proporcional, que se hubiere establecido que para estos servidores acogidos y nuevos su prima especial haga parte, en un 30%, de ese valor global denominado "remuneración", dentro del cual está incluida la asignación básica, más el 30% de la misma de forma adicional por concepto de prima especial, más un valor que equivaldría a un valor promedio de las primas de capacitación, ascensional y de capacitación para quienes se acogieron al nuevo régimen y encontraron incluido en ese valor global el valor que hubieren alcanzado de esas otras primas.

Además, como se precisó en aparte anteriores, para quienes decidieron acogerse a ese valor global denominado "remuneración", se les dio suficiente tiempo para efectuar los cálculos correspondientes que les permitiera tomar una decisión consciente e informada, en cuanto al mayor valor que les representaba la "remuneración" como valor global contemplada en la escala salarial del decreto 57 de 1993, incluyendo dentro de dicho valor tanto la asignación básica, como los gastos de representación, como las primas de antigüedad, capacitación y ascensional, como la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992. Es decir, quienes se acogieron a esta nueva estructura salarial global lo hicieron después de comprobar que ese valor representaba más que la suma de la asignación básica y el valor adicional del 30% de la misma por concepto de prima especial, más los demás elementos salariales mensuales que venían devengando, no individualizados en el decreto.

Se concluye, entonces que, para los servidores no acogidos o del régimen antiguo, las normas salariales aplicables a ellos sí contemplan la prima especial como un valor adicional a la asignación básica, cumpliendo lo establecido en ese sentido por el artículo 14 de la ley 4a de 1992 y que, para los servidores acogidos y nuevos, la expresión "salario básico", contemplada en los artículos sobre prima especial para estos servidores, se debe entender como referente a la "remuneración", porque para ellos, en el nuevo régimen salarial, no existe el concepto de asignación básica sino de "remuneración", como valor global que comprende tanto dicha asignación básica como la prima especial mencionada, más los demás elementos salariales mensuales no individualizados en cada decreto salarial, valor que no implica disminución alguna del 100% de la asignación básica que les correspondería si hubieran continuado en el régimen antiguo y también comprende el 30% adicional de esa asignación básica por concepto de prima especial, de tal manera que los artículos sobre prima especial para ellos no hace más que hacer expreso el hecho mismo de que dicha prima ya está incluida en la "remuneración".

### **3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

Atendiendo el párrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se informa que no reposan en el Ministerio de Justicia y del Derecho los antecedentes administrativos de los decretos demandados, debido a que versan sobre un tema cuya competencia radica en el Departamento Administrativo de la Función Pública.

### **4. PETICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al honorable Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** de las disposiciones demandadas, y, en consecuencia, **DECLARARLAS AJUSTADAS A DERECHO**.

## 5. 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 1834 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 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

## 1. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:

[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del señor conjuéz,  
 Cordialmente,



**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
 Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento  
 Jurídico  
 DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL  
 ORDENAMIENTO JURIDICO

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**  
 Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico  
**Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico**  
 C. C. 1.020.747.269  
 T. P. 244.728 del C. S. de la J.



Copia:

[norbeymedicoabogado@outlook.com](mailto:norbeymedicoabogado@outlook.com)

[jueces@jurimedical.com](mailto:jueces@jurimedical.com)

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

[deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co)

Anexos: Lo anunciado.

Radicado: MJD-EXT23-0031588

Elaboró: María Alejandra Aristizábal. Profesional

Revisó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=Jz274TRjBpuL8GIREtaEEgKfdlue57yXKNPXcftOjGI%3D&cod=8h1NwhgSzVF7p83sz1J5nw%3D%3D>