Al responder cite este número
MJD-DEF23-0000268-DOJ-20300

Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2023

Doctor
**MIGUEL ARCÁNGEL VILLALOBOS CHAVARRO**
Conjuez ponente - Sección Segunda
Consejo de Estado
ces2secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D. C.

Contraseña:pFXtHjrI3c

**REFERENCIA:** **Expediente 11001-03-25-000-2016-01169 (5246-2016)**
**ACCIONANTE:** Clara Adriana Montañez Hernández
**ASUNTO:** Nulidad parcial de los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014; 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, sobre bonificación judicial de servidores públicos de la Rama Judicial y otros
**Solicitud de unificación de jurisprudencia**

Honorable conjuez 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 la siguiente solicitud en el proceso de la referencia, según lo expuesto a continuación:

## 1. NECESIDAD DE PROFERIR PRONTO FALLO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

Inicialmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho recuerda que, en este proceso, se atacan parcialmente los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014, 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, y de acuerdo con la fijación del litigio, se busca definir si las normas acusadas violan o no la Ley 4ª de 1992, porque “niegan el carácter salarial a la bonificación judicial y no propician la nivelación laboral” y, además, “son inconstitucionales por disponer que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional que ellos contienen.”



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

Ahora bien, este proceso se encuentra al despacho para fallo desde el 19 de septiembre del 2022. Posteriormente, el Auto del 4 de octubre siguiente, proferido por la Sala de conjueces, avocó conocimiento para proferir sentencia de unificación jurisprudencial, debido a las causales de trascendencia social y económica y la necesidad de unificar jurisprudencia.

A juicio de esa Sala, se afectaría a más de 50.000 empleados de la Rama Judicial, la Justicia Penal Militar, la Fiscalía General y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y se incidiría en la liquidación de sus prestaciones sociales, lo cual impactaría sus finanzas particulares y al erario. Igualmente, resaltó los más de 5.000 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho ejercidos para reclamar el pago de tal prestación, y los que ya fueron fallados en primera y segunda instancia.

Dicho auto fue objeto de recurso de reposición, resuelto en Auto del 21 de noviembre del 2022, el cual confirmó la providencia inicial y, adicionalmente, advirtió la importancia jurídica de este litigio. No obstante, a la fecha de presentación de este escrito, aún no se ha dictado tal sentencia de unificación de jurisprudencia y persiste la incertidumbre sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Esta entidad no puede desconocer los miles de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que se han tramitado ante los tribunales administrativos de instancia y las decisiones adoptadas en la materia.

En efecto, existen fallos de primera y de segunda instancia en los que se ha reconocido el carácter salarial de la bonificación judicial y se han impartido órdenes, tales como:

> "*1. Aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a los decretos acusados;*
> *1. Condenar al reconocimiento y pago de las diferencias salariales a favor, por concepto de Bonificación Judicial, en forma permanente y mes por mes, con la inclusión en la nómina correspondiente.*
> *2. Reliquidar todas las prestaciones sociales con la inclusión de la Bonificación Judicial como factor salarial.*
> *3. Declarar la nulidad de los actos administrativos que niegan el pago de esa prestación como factor salarial.*
> *4. Pagar las diferencias salariales permanentemente y cada mes.*
> *5. Declarar la prescripción trienal de los derechos laborales; condenar en costas y al pago de intereses moratorios e indexación, en los términos del artículo 192 del CPACA.*
> *6. Proteger los derechos al debido proceso y acceso a la justicia de los accionantes en el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo."*

Según información de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), en el **98,5% de los casos se reconoce la bonificación judicial como factor salarial**, es decir, que la tasa de éxito del Estado colombiano en estos procesos es de tan sólo el **1,5 %,** siendo la Dirección



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

Ejecutiva de administración judicial (DEAJ) y la Fiscalía General de la Nación las entidades con el mayor número de procesos terminados con fallos en su contra[1]:

| Entidad | No. de procesos terminados | Valor de las Pretensiones (en millones) | Tasa de éxito (1) | Relación condena/pretensión (2) |
|---|---|---|---|---|
| DEAJ | 2.176 | $ 77.042 | 0,6% | 78% |
| Fiscalía | 1.456 | $ 59.813 | 0,7% | 82% |
| Procuraduría | 9 | $ 254 | 12,5% | No disponible |
| Justicia Penal Militar | 20 | $ 1.304 | 33% | 80% |
| **Total** | **3.661** | **138.413** | **1,5%** | **81%** |

Para adoptar estas decisiones, los despachos judiciales han recurrido a argumentos tales como:

*"1. La restricción del carácter salarial para efectos de cotizar solo a salud y pensión constituye una exclusión irracional y violatoria de la protección especial del trabajo y la primacía de la realidad sobre las formalidades.*

2. *No es la calificación que hace el legislador lo que determina si un factor es salario, sino la naturaleza habitual y remuneratoria del mismo.*

3. *El salario es una noción que comprende todas las sumas que periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.*

4. *La bonificación judicial tiene una naturaleza salarial intrínseca en la medida que se percibe de manera habitual y periódica, pero, además, como retribución directa del servicio personal que prestan los trabajadores de la entidad.*

5. *La limitación del carácter salarial desconoce principios como la primacía de la realidad sobre las formalidades, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la garantía de una remuneración mínima, vital, móvil y proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, previstos en el artículo 53 de la Carta Política.*



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

6. *De conformidad con el Art. 145 del CPACA, es procedente la acción de grupo para reclamar la indemnización de perjuicios o daños causados por un acto administrativo a un número plural de personas.*

7. *El espíritu de la nivelación salarial que ordenó el legislador es precisamente el de extender el beneficio salarial a todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la FGN, atendiendo a criterios de equidad y sin que se les desmejoren los salarios y prestaciones sociales.*[2]"

Así las cosas, el precedente judicial parece indicar que existe una interpretación acogida mayoritariamente en los despachos judiciales frente al reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial.

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha intervenido, en calidad de demandado, en un total de 81 expedientes relacionados con la pretensión de nulidad de dichos decretos (varios de ellos iniciados en el 2013), y hasta la fecha no se ha resuelto ninguno, y aun tratándose de procesos de nulidad simple, no se ha de perder de vista que, de proferirse sentencias favorables a los actores, estos pueden ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde el cumplimiento de los fallos correspondientes comprometerían considerables recursos públicos. Lo anterior, sin considerar el universo de procesos que cursan en los distintos despachos judiciales en los cuales este Ministerio no es sujeto procesal.

Resulta evidente la importancia jurídica que reviste la gran cantidad de demandas relativas al pago de la bonificación judicial de interés, motivadas con similares o iguales argumentos jurídicos, al igual que la trascendencia económica por el costo derivado del trámite en los despachos judiciales, sumado al riesgo adicional que representarían las divergencias en la interpretación y aplicación de la normativa estudiada por parte de los juzgadores.

En esta coyuntura, es de considerar las estadísticas brindadas por la ANDJE, que estiman **más de 9.000 procesos de nulidad y restablecimiento** del derecho en curso y un **costo anual** promedio para los despachos judiciales de aproximadamente **27 mil millones de pesos por el trámite de esos expedientes**, cifras que justifican plenamente la necesidad de unificar la jurisprudencia en torno a las controversias relacionadas con el reconocimiento de la bonificación judicial, al verse perjudicada también la economía procesal.

## 2. COMPETENCIA DE LOS CONJUECES PARA ADOPTAR DECISIONES DE UNIFICACIÓN

Por otra parte, es oportuno referirse a la circunstancia de que la Sala de conjueces sí está facultada para proferir sentencia de unificación jurisprudencial en esta oportunidad, teniendo en cuenta el artículo 115 de la Ley 1437 del 2011, el cual prevé que:



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

> "Los **conjueces suplirán las faltas de los Magistrados por impedimento o recusación**, dirimirán los empates que se presenten en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la Sala de lo Contencioso Administrativo en sus diferentes secciones y en Sala de Consulta y Servicio Civil, e intervendrán en las mismas para completar la mayoría decisoria, cuando esta no se hubiere logrado.
>
> […]
>
> Los **conjueces tienen los mismos deberes y atribuciones que los Magistrados** y estarán sujetos a las mismas responsabilidades de estos.
> […]" (Negrilla fuera de texto).

Pues bien, está suficientemente claro que la declaratoria y aceptación de impedimentos presentados por los consejeros de Estado titulares en los procesos relativos a la bonificación judicial condujo al nombramiento de los conjueces que conforman las salas de conocimiento. Esta medida constituye una garantía contundente de imparcialidad, legalidad y debido proceso y materialización del acceso a la justicia, pues, de lo contrario, estas controversias no podrían ser resueltas en el ámbito de competencia del alto tribunal de lo contencioso administrativo.

De hecho, es útil evocar algunos precedentes en los que salas de conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado han proferido fallos de unificación jurisprudencial. Por ejemplo, la Sentencia 25000232500020100024602 (845-2015) del 18 mayo del 2016, que unificó el criterio jurídico respecto a la aplicación del Decreto 610 de 1998 (bonificación por compensación para magistrados de tribunal y otros funcionarios), prescripción trienal y demás aspectos. Más recientemente, el 15 de diciembre del 2020, la Sala Plena de conjueces dictó la Sentencia 73001233300020170056801 (5472-2018), donde unificó jurisprudencia "respecto a la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 y su reconocimiento a aquellos Fiscales que acogieron al régimen salarial del Decreto 53 de 1993 o que se hayan vinculado de manera posterior a la entidad".

Lo anterior demuestra que, al igual que los consejeros titulares, los conjueces también tienen potestad para unificar la jurisprudencia, sin incurrir en ninguna irregularidad.

Así las cosas, atendiendo el artículo 271 de la Ley 1437 del 2011, y teniendo en cuenta: i) la condición de demandado en este proceso y los demás referenciados, ii) que ya transcurrió una década desde la expedición del primero de los decretos atacados y aún no existe registro de ponencia de fallo en el proceso, y iii) en aras de contribuir al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, este Ministerio respetuosamente advierte la necesidad de continuar el trámite y unificar, con urgencia, el criterio jurisprudencial respecto al carácter salarial o no de la bonificación judicial prevista a favor de los servidores públicos de la Rama Judicial y otros, contemplada en los decretos 382, 383 y 384 del 2013; 22 del 2014; 1269 y 1270 del 2015, y 247 del 2016, tal como se ordenó en el Auto del 4 de octubre del 2022, confirmado por la Sala de conjueces.



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

## 3. SOLICITUD

Por lo expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al Consejo de Estado continuar el trámite del proceso y proferir sentencia de unificación jurisprudencial respecto al carácter salarial o no de la bonificación judicial contemplada en las normas demandadas.

## 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 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.

## 5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De los señores conjueces,



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES
Director de Desarrollo del Derecho y del
Ordenamiento Jurídico

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**
**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:
carlinagracia@gmail.com
jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co
notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co
notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co
deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co
defensajuridicanacional@defensajuridica.gov.co

Elaboró: Grupo de Defensa del Ordenamiento Jurídico de la DDDOJ.
Revisó: Dirección Jurídica.
Aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director DDDOJ.

https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=BAM%2FyU4b%2BTJ1%2BQzWeTLavPvot6aSN9qpt6IvLhXdpdg%3D&cod=YyYIsGRQLx57u7WjAyTFgA%3D%3D

[1] Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Dirección de Políticas y Estrategias, Dirección de Defensa Nacional y Dirección de Asesoría Legal), 27 de noviembre del 2023.
[2] Ibídem



**Ministerio de Justicia y del Derecho**
Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170