CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-25-000-2016-01168-00 (5245-2016)
Demandados: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Departamento Administrativo de la Función Pública

Temas: Bonificación judicial como base salarial para liquidar prestaciones sociales. Régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación. Alcance del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992. **ACCEDE A LAS PRETENSIONES.**

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

1. Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso de nulidad promovido por el señor Yonis González Guzmán, contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho y Departamento Administrativo de la Función Pública.

ANTECEDENTES

2. El señor Yonis González Guzmán instauró demanda[1] en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)[2], con el fin de que se acceda a las siguientes

PRETENSIONES

3. Que se declare la nulidad del aparte «*constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*» contenido en el artículo 1.° de los decretos 0383, 0382 y 0384 de 2013; 022 de 2014; 1269 y 1270 de 2015; y 247 de 2016, expedidos por el Gobierno Nacional, referente a la bonificación judicial creada para los servidores

[1] Folios 3 a 11.
[2] La demanda fue inicialmente instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pero a través del auto del 2 de octubre de 2018 fue adecuada y admitida como una demanda de nulidad, decisión que se encuentra en firme.

públicos de la Rama Judicial, la Justicia Penal Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, y el artículo 3.° de los decretos mencionados[3].

HECHOS

La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

4. Que en desarrollo de la Ley 4.ª de 1992 el Gobierno Nacional expidió los decretos 0383, 0382 y 0384 de 2013, a través de los cuales creó para los servidores de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar; la Fiscalía General de la Nación; y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial; respectivamente, una bonificación judicial mensual, que constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización a los sistemas generales de Pensiones y de Seguridad Social en Salud.

5. Que posteriormente profirió los decretos 022 de 2014, 1269 y 1270 de 2015, y 247 de 2016, a través de los cuales se modificaron los decretos 0382 de 2013, 0383 de 2013, 022 de 2014 y 1270 de 2015, respectivamente.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

6. Consideró vulnerados los artículos 1.°, 2.°, 13, 40, 53, 93, 209, 237 y 334 de la Constitución Política; la Ley 4.ª de 1992 y los convenios 100 de 1951 y 95 de la OIT, aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley 54 de 1962.

7. Estimó que los actos demandados son contrarios a los principios y valores constitucionales, como el orden justo, el interés general, la equidad, la igualdad y los relacionados en materia laboral, pues despojaron a la bonificación judicial de su carácter salarial, a pesar de tratarse de un incremento salarial, con lo cual impidieron que fuera tenida en cuenta para la liquidación de todos los derechos salariales y prestacionales de sus destinatarios, y desconocieron la finalidad del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992, en la que se ordenó al Gobierno Nacional la nivelación de la remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo que obliga a tenerla como factor salarial para todos los efectos y no solamente para las cotizaciones a salud y pensión.

8. Adujo que en principio el concepto de remuneración comprende todos los pagos que recibe el trabajador o empleado como contraprestación del trabajo durante la relación laboral, sin que resulte procedente la exclusión de alguno de ellos, de conformidad con los convenios 95 de 1949 y 100 de 1951 de la Organización

[3] «*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 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos*».

Internacional del Trabajo (en adelante OIT), la jurisprudencia del Consejo de Estado[4] y los artículos 42 del Decreto Ley 1042 de 1978 y 127 del Código Sustantivo del Trabajo.

9. Que no puede admitirse que la competencia del Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación sea absoluta, pues debe estar de acuerdo con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y objetividad que se desprenden de la Constitución Nacional.

10. Afirmó que en el artículo 3 de los decretos demandados se estableció una excepción al control jurisdiccional que tienen todos los actos administrativos, al contemplar una cláusula que impide que cualquier autoridad, incluidos los jueces, cuestionen los lineamientos salariales allí definidos, transgrediendo los principios del Estado Social de Derecho, entre ellos, el de legalidad.

CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

11. **La Nación – Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial**[5] propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, debido a que no tiene injerencia alguna en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, pues su competencia se limita a acatar y ejecutar los decretos respectivos, de forma literal, de conformidad con los artículos 27 y 28 del Código Civil.

12. Aseguró que el Gobierno tiene libertad para disponer que ciertos emolumentos se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor judicial, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, por lo cual los actos demandados no pueden ser calificados como inconstitucionales, ilegales o violatorios de los pactos internacionales.

13. **El Ministerio de Justicia y del Derecho**[6] manifestó que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 mediante la expedición de los decretos 53 y 57 de 1993, lo que llevó a que varios de los funcionarios y empleados se vieran beneficiados con incrementos que superaron el 100 % del salario que devengaban para el año 1992, sumado a los beneficios salariales complementarios que les fueron concedidos durante los últimos años, como la prima de actividad judicial, la prima de productividad judicial y los ajustes al sistema de remuneración.

14. Afirmó que la distorsión salarial que dio lugar a la expedición de los decretos demandados tuvo su origen en la bonificación por compensación establecida en el

[4] Sentencias del 21 de noviembre de 2002. Rad. 25000-23-25-000-1998-48045-01; y del 2 de abril de 2009. RAD. 1001-03-25-000-2007-00098-00 (183107).
[5] Folios 67 a 73.
[6] Folios 82 a 87.

Decreto 610 de 1998 para los magistrados de Tribunal respecto a los demás empleados y funcionarios de la Rama Judicial. Además, mencionó que durante las sesiones de los miembros designados para participar en la Mesa Técnica se resaltó que la distribución efectuada garantizó los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores y la jerarquía y complejidad de los empleos, como consta en el Acta del Acuerdo de 6 de noviembre de 2012, continuada mediante el Acta del 8 de enero de 2013.

15. Concluyó que el Gobierno Nacional ha dado estricto cumplimiento y desarrollo a los mandatos contenidos en la Ley 4.ª de 1992, en especial el relativo a la nivelación salarial prevista para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, sin que pueda afirmarse que se ha excluido de esos aumentos salariales a algún servidor público ni que se han afectado los principios de igualdad y progresividad de los derechos laborales dispuestos en esa normativa.

16. **El Ministerio de Hacienda y Crédito Público**[7] dijo que la nivelación salarial de que trata el artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 fue cumplida con los decretos 53 y 57 de 1993 y que los representantes de los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación estuvieron de acuerdo con la naturaleza del monto adicionado anualmente y reconocido de forma progresiva durante seis años, a título de bonificación judicial, lo que evidencia que con la demanda se pretende desconocer el acuerdo que quedó consignado en el Acta del 6 de noviembre de 2012 y que se cumplió con la expedición del Decreto 0383 de 2012.

17. Que con ese Decreto no se desmejoraron los salarios y prestaciones sociales de los empleados de la Rama Judicial porque fue producto de un proceso de negociación y la bonificación judicial se ajustó anualmente al IPC certificado por el DANE. Considera que el hecho de establecer que solo constituiría factor salarial para la base de cotización de pensiones y salud no constituye un indebido ejercicio de las competencias del Gobierno Nacional, pues cuenta con pleno respaldo en las sentencias C-279 de 1996 y C-052 de 1999 proferidas por la Corte Constitucional.

18. **El Departamento Administrativo de la Función Pública**[8] expresó que la nivelación salarial de la Rama Judicial prevista en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 fue cumplida por el Gobierno Nacional con los decretos 51, 53 y 57 de 1993, y no a través de los decretos demandados, los cuales son el resultado del cese de actividades llevado a cabo en el año 2012 y de una extensa negociación con los sindicatos del sector para conjurar una distorsión salarial del personal perteneciente al régimen de los acogidos, por lo que aun cuando ambos buscaban el mejoramiento salarial, sus fuentes normativas no son equiparables.

19. Que la legalidad de los decretos demandados se justifica en los acuerdos

[7] Folios 91 a 104
[8] Folios 109 a 136.

celebrados con las agremiaciones sindicales, quienes manifestaron su conformidad con la exclusión de la bonificación judicial de la base para el cálculo de las prestaciones sociales, por lo que no pueden ser desconocidos ni resultan inaplicables, con mayor razón cuando no están siendo censurados ni han sido anulados, lo que además evidencia que los actos cuestionados son de ejecución o de trámite.

20. Manifestó que la bonificación judicial es un reconocimiento convencional y adicional al concedido a los demás empleados del Estado, por lo que no puede entenderse que existe un trato ilegal, discriminatorio o arbitrario por parte de los servidores de la Rama Judicial ni mucho menos que se genera un grave daño, pues se trata de un ingreso, aún más si se tiene en cuenta que el Gobierno Nacional está constitucionalmente habilitado para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleos en las diversas ramas del poder público, lo que incluye las prestaciones sociales, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

21. Propuso las excepciones de caducidad, al considerar que el medio de control adecuado que debió ejercerse era el de nulidad y restablecimiento del derecho y este no se instauró en tiempo; indebida integración del contradictorio por una proposición jurídica incompleta, por no ser procedente la declaratoria de nulidad de los apartes enjuiciados sin decretar la nulidad de los acuerdos convencionales; y la que denominó genérica.

22. **La Fiscalía General de la Nación**[9] sostuvo que el Decreto 0382 de 2013 goza de legalidad, porque fue resultado de la negociación colectiva respecto a las condiciones de empleo; que la bonificación judicial fue creada sobre la base de unos recursos específicos destinados por el Gobierno Nacional para cubrir los efectos de esa concertación, atendiendo al mandato constitucional de sostenibilidad fiscal; y que su promulgación atendió a las facultades constitucionales del Gobierno Nacional, regido por los criterios señalados en la Ley 4.ª de 1992, quien tiene la potestad discrecional de restringir o limitar el carácter salarial de un emolumento laboral sin que ello implique una extralimitación ni una afectación de las disposiciones constitucionales o legales, de conformidad con la jurisprudencia de las altas cortes.

23. Que el Gobierno Nacional ya había dado cumplimiento a la nivelación salarial ordenada en la Ley 4.ª de 1992, por lo que el Decreto 0382 de 1993 no es producto directo de esta orden, sino que obedeció a la presión ejercida por el cese de actividades de los funcionarios y la consecuente negociación colectiva que se produjo, por lo que no puede desconocerse lo pactado.

24. Planteó las excepciones de (i) constitucionalidad de la restricción de carácter

[9] Folios 153 a 165.

salarial, bajo el entendido de que aun cuando el pago laboral que percibe un trabajador puede calificarse como salario, ello no implica necesariamente que deba estar inmerso automáticamente en la base de liquidación de las prestaciones sociales u otras retribuciones salariales; (ii) aplicación del mandato de sostenibilidad fiscal en el Decreto 0382 de 2013, debido a que el Gobierno durante el acuerdo al que se llegó dispuso de una suma fija de recursos para cubrir lo estipulado, por lo que otorgarle a la bonificación judicial un carácter salarial pleno con incidencia en la base de liquidación de las prestaciones sociales y demás pagos laborales va en contravía de la decisión discrecional del Gobierno y afecta la sostenibilidad fiscal; (iii) legalidad del fundamento normativo particular; (iv) cumplimiento de un deber legal; (v) prescripción de derechos laborales; (vi) buena fe; y (vii) genérica.

TRÁMITE DE ÚNICA INSTANCIA

25. El 2 de octubre de 2018[10] se admitió la demanda adecuada al medio de control de nulidad; el 25 de mayo de 2022[11] se resolvieron las excepciones previas y el 23 de agosto de ese año[12] se evidenció la posibilidad de emitir sentencia anticipada en los términos del artículo 182A del CPACA, por lo que se decidió sobre las pruebas, se fijó el correspondiente litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

26. **La Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho[13], la Fiscalía General de la Nación[14], el Ministerio de Hacienda y Crédito Público[15], la Nación-Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial[16] y el Departamento Administrativo de la Función Pública[17]** ratificaron los mismos planteamientos de sus contestaciones.

27. **La parte demandante**[18] manifestó que aunque las disposiciones de los decretos demandados fueron expedidos de conformidad con la facultad legal otorgada al Gobierno Nacional, vulneran los principios constitucionales de igualdad, debido proceso, jerarquía de las normas y el trabajo, en perjuicio de los empleados, pues no pueden imponer efectos que sean ajenos a la Constitución, con base en unas prohibiciones e inequidades en contra de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, así se fundamenten supuestamente en la Ley 4.ª de 1992, pues generan desventajas frente a otros servidores de distintas entidades con funciones similares.

28. Que con los actos demandados se les priva de los beneficios salariales y prestacionales que el incremento de la remuneración representa, pues al ser un

[10] Folios 40 a 46.
[11] Folios 190 a 266.
[12] Folios 262 a 266.
[13] Índice 00075 de SAMAI.
[14] Índice 00076 de SAMAI.
[15] Índice 00078 de SAMAI.
[16] Índice 00081 de SAMAI.
[17] Índice 00082 de SAMAI.
[18] Índice 00077 de SAMAI.

factor salarial debe tenerse en cuenta para liquidar todos sus derechos económicos laborales, de conformidad con el concepto de remuneración, en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, los tratados y convenios internacionales y el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992.

Se decidirá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

29. La Subsección deberá resolver si se encuentran viciados de nulidad los artículos 1.° y 3.° de los actos administrativos demandados, el primero, al desconocer el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992, y el segundo, al establecer una supuesta prohibición para que se ejerciera el control judicial de esos actos.

Marco normativo y jurisprudencial

Contenido de los decretos acusados

30. El aparte del artículo 1.° de los decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013; 022 de 2014; 1269 y 1270 de 2015; y 247 de 2016,[19] cuestionado en esta causa judicial es del siguiente tenor: «*y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*», referente a la bonificación judicial creada para los servidores públicos de la Rama Judicial, la Justicia Penal Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

31. El artículo 3.° de los decretos previamente mencionados, controvertido en este proceso, prevé: «*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 4.ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos*».

Alcance del medio de control de nulidad

32. Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad[20] que tiene reconocimiento doctrinal, jurisprudencial y, especialmente, legal, en los términos del

[19] Folios 3 a 4.
[20] En otros ordenamientos se denomina «presunción de legitimidad», como lo señala Roberto Dromi: «La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción» (DROMI, Roberto. Acto administrativo. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2008. p. 117).

artículo 88 del CPACA[21]. Esta figura implica que inicialmente se presume la validez de cualquier acto administrativo y, por lo tanto, puede producir efectos mientras tal presunción no sea desvirtuada o suspendida por una decisión definitiva de autoridad judicial competente.

33. Con la finalidad de garantizar la vigencia del principio de legalidad, el legislador ha implementado mecanismos de control con el fin de que el administrado pueda cuestionar la legalidad de los actos y de esa manera desvirtuar la presunción de la que están revestidos.

34. Uno de esos mecanismos, es el medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del CPACA que brinda la posibilidad de que cualquier persona pueda promover un juicio de legalidad contra un acto administrativo general (y excepcionalmente particular), con el fin de buscar su anulación cuando incurra en las causales consagradas en la norma, a saber:

«[…] *Artículo 137.Nulidad.* […] *cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió* […]».

35. A través de este proceso se realiza un juicio de legalidad abstracto en el que se exige de la parte demandante la carga de plantear las normas transgredidas y el concepto de su violación desde la demanda y la de demostrar dentro del proceso que el acto está viciado de nulidad.

Competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en la Constitución de 1991

36. A partir de la Constitución de 1991, se estableció una competencia concurrente entre el legislador y el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de conformidad con el literal «e» del numeral 19 del artículo 150 superior; de manera que corresponde al Congreso de la República proferir la respectiva ley marco o cuadro, a través de la cual determine los objetivos y parámetros que debe seguir el Gobierno para ese efecto. La competencia entonces de este último será más o menos amplia dependiendo de los criterios fijados en la correspondiente ley.

37. La anterior configuración obedece a la necesidad de que la adopción de decisiones respecto a esta materia se efectúe de forma célere, lo que no se cumpliría en caso de tener que agotar todo el trámite legislativo, pues ello implicaría una tardanza que podría afectar no solo la inmediatez de esas determinaciones,

[21] «*Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar*».

sino los derechos laborales de los servidores públicos; en esa medida, la ley marco permite que el Gobierno Nacional, siempre en atención y bajo los lineamientos previamente definidos, ajuste o modifique el respectivo régimen[22].

38. De esta manera tanto el legislador como el Gobierno Nacional pueden y deben establecer los aspectos relacionados con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluida la determinación de cuáles de los ingresos constituyen o no base salarial para la liquidación de las prestaciones sociales, prerrogativa esta que no recae de forma exclusiva en una u otra rama del poder público, pues ello dependerá de si el primero decide establecer en la ley marco ese aspecto; en caso de ser así, el segundo tendrá que ceñirse a esa determinación, de lo contrario podrá definirlo en el decreto respectivo.

39. Ahora bien, aunque existe una libertad de configuración respecto a la definición frente a cuáles emolumentos percibidos por los trabajadores tienen o no incidencia prestacional, que ha sido reconocida tanto por la Corte Constitucional[23] como por el Consejo de Estado[24], ello no significa que esta sea absoluta, pues debe respetar los principios constitucionales generales, como la igualdad y la primacía de la realidad sobre la formalidad; los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad[25]; y los elementos estructurales constitutivos del concepto de salario derivados de los artículos 1, 25 y 53 superiores.

40. Dentro de estos últimos se encuentran la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, las condiciones dignas y justas del trabajo, lo que se ha entendido como un salario justo; y la equivalencia entre el salario y la prestación del servicio, que se traduce en el principio de «a trabajo igual salario igual»[26].

41. En el análisis que corresponde efectuar para verificar si en la fijación de la incidencia de determinado concepto laboral en las prestaciones sociales se cumplieron las limitaciones mencionadas, deberá examinarse, además de esos parámetros, la configuración del régimen salarial para el sector que se pretende regular[27], pues de ello dependerá si la suma devengada realmente implicaba un

---

[22] En relación con la finalidad de las leyes marco pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-402 de 2013; C-510 de 1999; C-054 de 1998; C-428 de 1997; C-013 y C-133 de 1993; y C-465 de 1992.
[23] Ver, entre otras, las sentencias: C-244 de 2013, C-424 de 2006, C-081 de 1996 y C-521 de 1995.
[24] Ver, entre otras, las sentencias proferidas el 25 de mayo de 2023. Sección Segunda, Subsección B. Rad. 11001-03-25-000-2018-01634-00. C.P. César Palomino Cortés; y el 21 de mayo de 2020. Sección Segunda, Subsección A. C.P. William Hernández Gómez. Rad. 11001-03-25-000-2017-00860-00 (4661-17).
[25] Sentencia C-521 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-081 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[26] Sentencias C-081 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-470 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
[27] En la sentencia del 30 de septiembre de 2021. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Rad. 11001-03-25-000-2014-00103-00 (0209-2014), se concluyó: «*aunque un concepto laboral no tenga tal incidencia, ello no es razón suficiente para afirmar que se desconoció el derecho al trabajo, pues esa inferencia solo puede hacerse luego de analizar con detalle la manera como está*

pago habitual y periódico retributivo de la labor desempeñada y si la voluntad del ejecutivo y/o del legislador era otorgarle la naturaleza de base salarial para el pago de prestaciones sociales.

42. En ese orden de ideas, el estudio de legalidad debe efectuarse caso por caso, pues la naturaleza de factor salarial de determinado emolumento dependerá no solamente de los elementos estructurales del salario, sino del régimen salarial y prestacional concreto aplicable al asunto.

43. En suma, el legislador y el Gobierno Nacional gozan de una libertad de configuración para definir los conceptos laborales que constituirán la base de liquidación para las prestaciones sociales, pero esta se encuentra limitada por los parámetros previamente descritos.

Antecedentes de la Ley 4.ª de 1992 y del reconocimiento de la bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación

44. En atención al literal «e» del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, el 19 de diciembre de 1991 los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social de la época presentaron, ante el Senado de la República, el Proyecto de Ley 32 de 1991, mediante el cual se fijaron las normas, objetivos y criterios que debía observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, entre otros aspectos, y que posteriormente se convertiría en la Ley 4.ª de 1992.

45. Inicialmente, el objetivo del proyecto de ley era unificar los regímenes salariales y prestacionales del sector público y simplificar su administración, debido a que con el paso del tiempo se fueron creando estatutos especiales que generaron un número significativo de regímenes exceptuados, entre ellos, el de la organización electoral, las universidades nacionales, las fuerzas armadas, el magisterio y la Rama Judicial[28], que absorbían «*la mayoría de los gastos en general en servicios personales*»[29], lo que afectaba el control del Gobierno sobre esos gastos y a su vez le impedía «*determinar los costos y tamaños de las nóminas, los niveles salariales y las prestaciones sociales*»[30].

46. Para lograr el propósito expuesto y evitar «*rigideces en los esquemas de remuneración de los servidores públicos*»[31], en el primer debate en el Senado se

configurado el régimen salarial para el sector destinatario del emolumento, entre otros elementos que permitan determinar si dicha exclusión afecta el núcleo esencial del derecho en comento».

[28] La Rama Judicial «*tenía normas especiales, que establecen primas de antigüedad, de capacitación y ascensional, que se liquidan además del sueldo básico* […]»[28]

[29] Anales del Congreso. Año XXXV – Núm. 28 del 25 de febrero de 1992. Primer debate en el Senado.

[30] *Ibidem.*

[31] *Ibidem.*

propuso establecer unos criterios generales que permitieran determinar los rangos de remuneración en los niveles medio y superior. Adicionalmente, en el análisis del proyecto y las modificaciones propuestas se distinguieron tres clases de materias a definir: el reajuste inmediato de los sueldos, ante la tardanza generada con ocasión de la nueva Constitución; el marco en el que ejercería su competencia el Gobierno; y las facultades extraordinarias para adecuar la legislación a los propósitos de la ley cuadro, los cuales fueron analizados a lo largo del trámite legislativo, siendo esta última retirada de su articulado.

47. Igualmente, en esa oportunidad se advirtieron las desproporciones en las remuneraciones entre los magistrados de las altas cortes y los de los tribunales, y entre estos últimos y los jueces con ocasión de la prima técnica establecida en el artículo 2.° de la Ley 60 de 1990, a pesar de la necesidad del pago de unos salarios adecuados a la relevancia de sus funciones, y se dispuso lo siguiente:

> «[…] *al realizar los ajustes correspondientes a este año, el Gobierno elimine las descompensaciones en la escala de remuneración de la Rama Judicial* […] *el Gobierno debe extender esta prima técnica a Magistrados de Tribunales y Jueces. Su exclusión en 1990 fue una disposición inequitativa. Rompió la proporcionalidad en las remuneraciones, y colocó a la administración de justicia en situación de inferioridad frente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, a los cuales se les reconoció la posibilidad de recibirla* […]»[32].

48. Adicionalmente, en la ponencia para el segundo debate en la Cámara, se sostuvo que se pretendía que «[…] *quede regulada la obligatoriedad del Estado para modificar el régimen salarial de los servidores públicos por períodos anuales, con base en los índices variables del costo de vida. Esto incrementa igualmente los demás beneficios y elementos complementarios del salario, así como también los gastos de representación, las bonificaciones, las primas y demás incentivos que se otorguen* […]»[33].

49. En esa medida, dentro del proyecto se incluyeron dos artículos puntuales relacionados con el régimen salarial y prestacional de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, que se convirtieron en el 14 y 15 de la Ley 4.ª de 1992, mediante los cuales se creó una prima no inferior al 30 % ni superior al 60 % del salario básico para los funcionarios del segundo y tercer nivel[34], con efectos a partir del 1.° de enero de 1993, y una prima especial para los funcionarios del primer nivel[35], que sumada a los demás ingresos laborales, igualaran los percibidos en su totalidad por los miembros del Congreso. Con lo anterior se pretendía corregir las

---

[32] Anales del Congreso, Senado de la República. Año xxxv – núm. 28 del 25 de febrero de 1992. Pág. 5.
[33] Anales del Congreso, Cámara de Representantes. Año xxxv – núm. 49 del 20 de abril de 1992. Pág. 7.
[34] Magistrados 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, con excepción de quienes optaran por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación
[35] Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil.

diferencias salariales internas y externas, respectivamente, que fueron advertidas por el legislador.

50. Además, en el parágrafo del artículo 14 se dispuso que dentro del término allí mencionado se revisaría «*el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo a criterios de equidad*». Respecto a la fecha fijada para su acatamiento, durante el trámite legislativo, uno de los senadores advirtió la necesidad de su fijación, para que la «*norma tenga cumplimiento y no se nos diluya en el tiempo* […]»[36].

51. Igualmente, en el artículo 4.° de la Ley se consagró que el Gobierno Nacional anualmente modificaría el sistema salarial de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, del Congreso Nacional, de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Fiscalía General de la Nación, de la Organización Electoral, de la Contraloría General de la República y de los miembros de la Fuerza Pública, para lo cual aplicaría los criterios y objetivos establecidos en el artículo 2.°, entre ellos, el nivel de los cargos, según la naturaleza de sus funciones, responsabilidad y calidad exigidas para su desempeño.

52. Posteriormente, se expidió el Decreto 903 de 1992, por medio del cual se dictaron unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público y de la Justicia Penal Militar, a partir del que se establecieron dos regímenes: el ordinario, para quienes venían vinculados y no eligieron el nuevo; y el optativo, aplicable a quienes se vincularan al servicio con posterioridad a la vigencia de la norma, y a quienes se hubieran acogido a este.

53. Anualmente, y en atención a los lineamientos fijados por el legislador, el Gobierno Nacional continuó expidiendo decretos para ajustar el mencionado régimen salarial y, adicionalmente, expidió numerosas normas para crear diversos emolumentos, entre ellos, la bonificación por compensación[37] y la prima anual para mejorar la productividad[38].

54. Ahora bien, en lo que aquí interesa, esto es, la bonificación judicial, su creación obedeció al acuerdo al que llegaron los distintos representantes de diversas organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional el 6 de noviembre de 2012, después de un cese de actividades de varios empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, en el que se previó el alcance del valor total de los recursos que se destinarían para ese efecto.

55. En esa medida, se constituyó una Mesa Técnica Paritaria con el fin de construir una propuesta de nivelación salarial, para lo cual se acordó identificar las plantas

[36] Anales del Congreso. 17 de marzo de 1992. Pág. 7.
[37] Decreto 610 de 1998.
[38] Decreto 2460 de 2006.

de personal; los elementos o beneficios económicos correspondientes a cada empleo y la determinación de los costos totales anuales; y la identificación del contenido funcional y los requisitos de los cargos, para lo cual se efectuó un cronograma de trabajo que iniciaría el 13 de noviembre de 2012 y finalizaría el 14 de diciembre de 2015, con la elaboración del documento para determinar la progresividad de la nivelación salarial anual y de los proyectos de nivelación salarial que tendrían efectos fiscales a partir del 1.° de enero de 2013[39].

56. Para efectuar el análisis de los empleos de las entidades, se examinó el estudio técnico aportado por el Consejo Superior de la Judicatura, el cual, entre otros aspectos, incluyó dos métodos como alternativas de unificación de la escala salarial, con el fin de lograr «*una mayor equidad entre los grados bajos y medio con los altos cargos*»[40], de los cuales la Mesa Técnica eligió uno, con el que se pretendía «*reducir brechas salariales con base en el estudio AAIC y con fundamento en los principios de la Ley 4.ª de 1992, con el criterio de equidad*»[41].

57. Adicionalmente, se avanzó en la propuesta de construir la nivelación «*a partir de la combinación de porcentaje de ajuste salarial directo a la asignación básica y otra porción a título de bonificación especial que complemente el ingreso anual estimado para empleos de jueces y fiscales*»[42]. Finalmente, el 15 de enero de 2013[43], después de analizar las variaciones de las propuestas presentadas, la Mesa Técnica resolvió «*revisar y confrontar algunos de los ingresos totales de empleos semejantes de una y otra organización*», lo que los llevó a acordar dar por terminado el proceso de distribución de los recursos inicialmente fijados.

58. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió los decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013, en los que se creó la bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial, la Justicia Penal Militar, la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, la cual únicamente constituiría factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Resolución del caso concreto

Estudio de legalidad del artículo 1.° de los decretos demandados (bonificación judicial como factor salarial para la base de liquidación de prestaciones sociales)

59. La Sala advierte que en la Constitución de 1991 no se previó una definición del

[39] Acta núm. 1 del 13 de noviembre de 2012.
[40] Acta núm. 3 del 15 de noviembre de 2012.
[41] *Ibidem.*
[42] Acta núm. 15 del 3 de diciembre de 2012.
[43] Acta núm. 26 del 15 de enero de 2013.

concepto de salario, únicamente se aludió a ciertos elementos estructurales en los artículos 1, 25 y 53[44], por lo cual se ha acudido tanto a los convenios internacionales[45] como a algunas normas proferidas en el ordenamiento interno[46] para lograr su conceptualización, lo que permite colegir que está compuesto por la totalidad de las sumas percibidas de forma habitual y periódica por un trabajador como contraprestación por las funciones desempeñadas, en el marco de una relación laboral.

60. Sin embargo, aun cuando determinado emolumento o concepto laboral pueda ser considerado parte del salario, al tratarse de un pago percibido de forma habitual y periódica, corresponde al legislador y al Gobierno Nacional establecer si debe incluirse dentro de la base para liquidar las prestaciones sociales, en los términos expuestos en el marco normativo y jurisprudencial previamente expuesto.

61. En esa medida, el primer argumento del demandante consistente en que por el solo hecho de que la bonificación judicial implique un incremento salarial, bajo el entendido que es una suma periódica y habitual percibida por los servidores destinatarios de esta como retribución por su servicio, no es razón suficiente para concluir que debe forzosa e indefectiblemente tener incidencia en la liquidación de las prestaciones sociales.

62. Para determinar si ello es así, debe necesariamente verificarse la configuración del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos destinatarios de la bonificación judicial, con el fin de establecer si la voluntad, objetivo y decisión del legislador y/o del Gobierno Nacional era otorgarle la naturaleza de base salarial para

---

[44] Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-081 de 1996, sostuvo: «[…] *conviene tener en cuenta que la Constitución brinda una especial protección al trabajo y al salario (CP Preámbulo y arts 25 y 53), pero no consagra una definición de salario* […] *sino que la Carta precisa algunos elementos estructurales constitutivos de la noción de salario, con el fin de fortalecer la protección al trabajo, valor y principio fundante del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 1º)* […] »

[45] Así en el Convenio 95 de 1949 de la OIT se estableció que para los efectos allí previstos el salario se define como «*la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar*». A su vez, en un sentido similar en el Convenio 100 de 1951 de la OIT, se determinó que el concepto de remuneración comprendía «*el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o especie pagados por el empleado, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último*».

[46] En el Código Sustantivo del Trabajo, codificación aplicable al sector privado, pero que ha sido utilizado jurisprudencialmente para definir el concepto de salario, se prevé (artículo 127) que este constituye tanto la remuneración ordinaria como «*todo lo que recibe el trabajador en dinero o especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte* […]»; en contraposición, se excluye de este «*las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador* […]» (artículo 128). Respecto al sector público, en el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, se estableció que constituían salario, además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna y en día de descanso obligatorio, «*todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios*». Concretamente, en el artículo 3.° de la Ley 4.ª de 1992 se estableció que el sistema salarial de los servidores públicos estaría compuesto por «*la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos*».

el pago de prestaciones sociales.

63. El desarrollo histórico, los antecedentes y el trámite legislativo en el Congreso de la República respecto a la necesidad de nivelar salarialmente a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación y una interpretación teleológica de la ley marco y, puntualmente, del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 dan cuenta de que la pretensión del legislador no se limitaba a un incremento de la asignación básica que no tuviera el carácter de factor salarial para la liquidación y pago de las prestaciones sociales.

64. Por el contrario, lo que se buscaba era un equilibrio respecto a la totalidad de los ingresos percibidos por estos servidores, que atendiera a los elementos estructurales del salario, como son: una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos; un salario justo y la correspondencia entre el salario y la prestación del servicio. Además, de la estructura de los empleos, según las funciones, la escala y el tipo de remuneración para cada categoría de cargos, en los términos del artículo 3.° de la Ley 4.ª de 1992.

65. De hecho, en los diferentes debates adelantados en el Congreso de la República se dejó claro que con la nivelación salarial se pretendía garantizar que la remuneración tuviera una equivalencia respecto a otros sectores de igual relevancia, y frente a la jerarquía interna, en atención a la importancia del trabajo desarrollado, al tratarse de la administración de justicia, lo que se traduce en la existencia de un salario justo.

66. De allí que en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 se previera que el sistema de remuneración de los servidores mencionados debía basarse tanto en criterios de equidad como en la nivelación salarial, en atención a las desigualdades evidenciadas en los ingresos totales de los funcionarios de primer, segundo y tercer nivel, y entre estos y los empleados.

67. Sobre este aspecto, debe precisarse que la decisión que aquí se adopta se encuentra soportada en la ley, mas no en el criterio auxiliar de la actividad judicial de la equidad de que trata el artículo 230 de la Constitución, distinto es que el legislador haya establecido esta última como uno de los parámetros a los que debía ceñirse el Gobierno Nacional.

68. Bajo este escenario, la decisión del Gobierno Nacional que quedó establecida en los decretos demandados desconoció los lineamientos y criterios definidos por el legislador en la ley marco, a pesar de que debía circunscribirse a estos al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, por lo cual deberá declararse la nulidad de los apartes demandados contenidos en el artículo 1.° de los decretos cuestionados, conclusión a la que se llega no solamente a partir

de la naturaleza periódica del emolumento, sino, especialmente, en atención a las particularidades del régimen aquí analizado.

69. Lo anterior, además, fue expresamente reconocido por el actual legislador, en atención a la expedición de la Ley 2594 de 2026, mediante la cual se reconoció el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de que tratan los decretos 0382, 0383, 0384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2012, para todos los efectos legales sin excepción.

70. En efecto, durante el trámite legislativo del proyecto de ley que se convertiría en dicha normativa, se expuso como justificación que «*el poder ejecutivo en la regulación de esta bonificación excluyó de manera expresa su carácter de factor salarial, más allá que para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en perjuicio y desmedro de los derechos laborales de los servidores públicos de esta bonificación*»[47].

71. Inclusive se sostuvo que «[…] *una vez leído el parágrado* (sic) *del artículo 14 de la ley* (sic) *4 de 1992, no se entiende porque el ejecutivo al momento de reglamentar la materia, de manera expresa, privó a los servidores públicos de que la Bonificación Judicial constituyera en forma plena factor salarial para todos los efectos legales* […]»[48].

72. Adicionalmente, la Sala no puede pasar por alto que la discusión relacionada con el carácter de factor salarial de la bonificación judicial para liquidar las prestaciones sociales ha sido reiteradamente propuesta por los empleados y funcionarios destinatarios de ese emolumento ante esta jurisdicción, a través de la instauración de numerosas demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que ha llevado a la adopción de abundantes decisiones de los juzgados[49] y tribunales de todo el país[50], en las que se ha accedido a las pretensiones, con

[47] Gaceta del Congreso. Año XXXIII núm. 1333. 10 de septiembre de 2024. Pág. 2.
[48] Gaceta del Congreso. Año XXXIII núm. 1333. 10 de septiembre de 2024. Pág. 3.
[49] Ver, entre otras, las siguientes sentencias: Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Bucaramanga: 26 de junio de 2025. Expediente 54001-001-33-33-001-2024-00069-00; y 26 de mayo de 2025. Expediente 54001-33-33-001-2024-00328-00. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia: 14 de julio de 2025. Expediente 63001-33-33-002-2024-00050-00. Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Armenia: 20 de marzo de 2026. Expediente 63001-33-33-005-2024-00128-00. Juzgado Cuatrocientos Seis Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá: 11 de septiembre de 2024. Expediente 11001-33-35-026-2022-00206-00. Juzgado Cuatrocientos Ocho Administrativo Transitorio de Bogotá: 30 de agosto de 2024. Expediente 11001-33-42-053-2021-00197-01.
[50] Ver, entre otras, las siguientes sentencias: Tribunal Administrativo de Cundinamarca: 29 de mayo de 2026. Sección Segunda-Sala Transitoria. Expediente 11001-33-35-00072-2024-00219-01; y 30 de septiembre de 2025. Sección Segunda-Sala Transitoria. Expediente 11001-33-42-049-2019-00101-02. Tribunal Administrativo de Boyacá: 26 de febrero de 2025. Sala de Decisión núm. 2. Expediente 15238-33-33-001-2019-00040-02; y 28 de mayo de 2026. Sala de Decisión núm. 5. Expediente 15001-33-33-014-2018-00089-02. Tribunal Administrativo de Caldas: 27 de marzo de 2026. Sala Quinta de Decisión. Expediente 17001-33-33-009-2023-00286-03; y 25 de mayo de 2026. Sala de Decisión, Expediente 17001-33-33-003-2023-00410-02. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca: 30 de abril de 2024. Sala Transitoria Especializada. Expediente 18001-33-33-004-2018-00689-02. Tribunal Administrativo del Caquetá: 24 de noviembre de 2023. Sala de Conjueces. Expediente 18002-33-33-003-2020-00113-02. Tribunal Administrativo de Norte de Santander: 24 de abril de 2026. Expediente: 54001-33-33-009-2023-00122-01; y del 2 de julio de 2026. Expediente 54001-33-33-007-2024-00092-01.

fundamento en la excepción de inconstitucionalidad respecto a los apartes aquí demandados.

73. Lo anterior ha generado que en la actualidad los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, pese a ocupar iguales cargos, ejercer las mismas funciones y tener una misma jornada, perciban unos ingresos totales distintos, lo que desconoce el principio de «a trabajo igual salario igual», pues se trata de trabajadores que se encuentran bajo unas mismas condiciones laborales, lo que exige una remuneración proporcional a esta y en términos de igualdad.

74. Precisados los argumentos que llevan a declarar la nulidad de los apartes contenidos en los artículos 1.° de los decretos demandados, resta por resolver los desacuerdos expuestos por las entidades demandadas para defender su legalidad.

75. Sobre el particular, debe aclararse en primer lugar que varias de las excepciones propuestas fueron resueltas mediante el auto del 25 de mayo 2022, esto es, la falta de legitimación en la causa por pasiva y la ineptitud de la demanda propuestas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la caducidad y la indebida integración del contradictorio alegadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, el incumplimiento de un deber legal, el cobro de lo no debido y la buena fe invocados por la Fiscalía General de la Nación, por lo cual, al no haber sido recurridas esas decisiones y encontrarse en firme, no se efectuará pronunciamiento adicional al respecto.

76. En relación con el argumento consistente en que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992 mediante la expedición de los decretos 51, 53 y 57 de 1993, se advierte que no asiste razón a las entidades demandadas, pues aun cuando es cierto que a través de dichos actos se dictaron normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar tendientes a lograr ese propósito, también lo es que la obligación de revisar el sistema de remuneración no se agotaba en un solo momento, pues únicamente puede entenderse superada cuando se logre una real nivelación salarial atendiendo a criterios de equidad, sumado a que dentro de las negociaciones adelantadas entre las organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional quedó establecido que con la bonificación judicial se buscaba dar cumplimiento al parágrafo del artículo 14 de la Ley 4.ª de 1992.

77. Ahora bien, el hecho de que, durante la labor de la Mesa Técnica establecida para acordar los términos concretos del acuerdo respecto al reconocimiento de la bonificación judicial se haya estipulado que solo sería factor salarial para la base de cotización en salud y pensión, no impide a este juez colegiado analizar si las determinaciones que posteriormente se consignaron en los decretos demandados fueron expedidas según los parámetros fijados en la ley marco, lo cual, como quedó

expuesto, no se encontró cumplido. En ese entendido, lo que se observa es el desconocimiento de la ley marco a la que debía ceñirse por parte del Gobierno Nacional, quien era el competente para fijar el régimen salarial y prestacional.

78. Tampoco puede aceptarse que los actos cuestionados sean de ejecución o de trámite, como lo adujo el Departamento Administrativo de la Función Pública, pues en ellos se consagró la decisión adoptada por el Gobierno Nacional respecto a la naturaleza del emolumento reconocido. Finalmente, debe precisarse que, aunque en el artículo 2.° de la Ley 4.ª de 1992 se estableciera como uno de los criterios que debía tener en cuenta el Gobierno Nacional la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, ese parámetro no podía servir de soporte para desconocer los derechos laborales de los servidores públicos.

79. Aclarado lo anterior, se procederá con el estudio del segundo cargo de nulidad planteado.

Estudio de legalidad del artículo 3.° de los decretos demandados (modificación del régimen salarial y prestacional)

80. El demandante considera que el artículo 3.° de los decretos demandados debe ser declarado nulo, debido a que transgredió los principios del Estado Social de Derecho, especialmente, el de legalidad, al contemplar una cláusula que impide que cualquier autoridad, incluidos los jueces, cuestione los lineamientos salariales allí definidos.

81. Al respecto, se advierte que la norma en comento en modo alguno conlleva la excepción al control judicial que el actor considera fue allí establecida, sino que hace referencia a la imposibilidad de que alguna autoridad administrativa, distinta al legislador y al Gobierno Nacional, modifique el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, debido a que esa competencia les fue asignada en el literal «e» del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

82. Debe resaltarse que la disposición cuestionada encuentra su fundamento en el artículo 10 de la Ley 4.ª de 1992, en el que se previó que «[*t*]*odo 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 creará derechos adquiridos*».

83. El artículo precitado fue incluido en el proyecto de ley debido a la decisión de que el Gobierno quedará «*con facultades para determinar la responsabilidad pecuniaria y las sanciones de los funcionarios que modifiquen este régimen salarial y prestacional, en contra de las disposiciones de la Ley*»[51].

[51] Anales del Congreso. Año XXXV – Núm. 28 del 25 de febrero de 1992. Primer debate en el Senado.

84. Lo expuesto, sumado al hecho de que durante el trámite legislativo se hizo especial énfasis en la competencia constitucional del legislador y del ejecutivo para fijar el régimen salarial y prestacional, permite concluir que la inclusión de la norma en los decretos controvertidos atendió a la necesidad de ratificar esa potestad, mas no a eliminar el control judicial, como erróneamente lo alega el actor.

85. En ese orden de ideas, se concluye que el artículo 3.° de los decretos señalados no se encuentra viciado de nulidad, por lo cual se mantendrá incólume su legalidad, lo que implica que la presente decisión genera efectos generales de cosa juzgada *erga omnes*, pero únicamente en relación con los hechos y fundamentos expuestos en la demanda de la referencia y que fueron juzgados en esta oportunidad, tal como lo prevé el artículo 189 del CPACA[52].

86. En suma, se declarará la nulidad de las expresiones «*únicamente*» y «*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*» contenidas en el artículo 1.° de los decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013; y 22 de 2014; 1269 y 1270 de 2015; y 247 de 2016 proferidos por el Gobierno Nacional, decisión que tiene fuerza juzgada *erga omnes*[53]; y se negarán las demás pretensiones de la demanda.

87. Por último, respecto a los efectos de la decisión, se precisa que la jurisprudencia[54] ha sido clara en afirmar que la nulidad de un acto administrativo de carácter general afecta su validez desde su expedición, de manera que el acto nace viciado, por lo que, por regla general, sus efectos son *ex tunc.* En esa medida, la presente providencia judicial los tendrá desde el momento en que entraron en vigencia los decretos demandados.

---

[52] «[…] *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.* […]» (Subrayado de la Sala).

[53] *Ejusdem.*

[54] Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 de diciembre de 2015. Exp. 13001-23-31-000-2001-00817-01 (1723-11). C.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Al respecto: «[…] *La declaratoria de nulidad del acto administrativo afecta su validez y, por lo mismo, sus efectos se proyectan hacia el pasado. Así pues, la doctrina ha señalado de manera unánime, como lo establece Sayagués Laso que "Al dictarse sentencia anulatoria, el acto se extingue de pleno derecho en virtud de pronunciamiento jurisdiccional. Además, como la extinción se funda en la invalidez del acto, considerase (sic) que ésta no ha tenido existencia válida y por tanto los efectos de la extinción se proyectan hacia el pasado (Giorgi) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Clásicos Jurídicos Uruguayos, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, No. 1068, p. 548 y 549.* […]».
Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2022. Exp. 11001-03-25-000-2012-00179-00 (0755-2012). C.P. William Hernández Gómez: «*Sobre el particular, debe precisar la Sala que la declaratoria de nulidad de actos administrativos de carácter general tiene efectos ex tunc o retroactivos desde la fecha misma de expedición del acto, salvo las situaciones jurídicas consolidadas en favor del trabajador antes de la decisión anulatoria las que deben mantenerse íntegramente en virtud del principio de seguridad jurídica*.».

Condena en costas

88. En consideración a que se trata de un medio de control de nulidad, en el que se ventila un asunto de interés público, no se impondrá condena en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA[55].

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

FALLA

Primero. Declarar la nulidad de las expresiones «*únicamente*» y «*para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*» contenidas en el artículo 1.° de los decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013; y 22 de 2014; 1269 y 1270 de 2015; y 247 de 2016 proferidos por el Gobierno Nacional.

Segundo. Negar las demás pretensiones de la demanda respecto de la nulidad del artículo 3.° de los decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013; y 22 de 2014; 1269 y 1270 de 2015; y 247 de 2016 proferidos por el Gobierno Nacional, de conformidad y bajo los términos de las consideraciones y efectos expuestos en esta providencia.

Tercero. Sin condena en costas.

Cuarto. Reconocer personería como apoderada de la Fiscalía General de la Nación a la abogada Luz Elena Botero Larrarte, con tarjeta profesional 68.746; como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al abogado Freddy Leonardo González Araque, con tarjeta profesional 287.282; como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho al abogado Miguel Ángel González Chaves, con tarjeta profesional 244.728; y como apoderada de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a la abogada Linelys Yoryi Navarro Peñaranda, con tarjeta profesional 267.874; lo anterior de conformidad y en los términos de los poderes que les fueron conferidos, visibles en los índices 00076, 00079, 00089 y 00116 de SAMAI, respectivamente.

[55] «*Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*».

Quinto. En firme esta decisión, por Secretaría de la Sección Segunda, háganse las anotaciones correspondientes en el aplicativo SAMAI y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS,

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO
Firmado electrónicamente