



Radicado: 68001-23-31-000-2004-03214-01 (3990-2015)
Demandante: Claudia Azucena Quevedo Uribe

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SALA DE CONJUECES

Conjuez ponente: CARLOS MARIO ISAZA SERRANO

Bogotá, D. C, seis (6) de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 68001-23-31-000-2004-03214-01 (3990-2015)

Actor: CLAUDIA AZUCENA QUEVEDO URIBE

Demandado: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Procede la Sala de Conjueces a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la demandada **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, contra la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2013 por la Sala de Conjueces del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

1. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., la señora **CLAUDIA AZUCENA QUEVEDO URIBE**, a través de apoderado judicial (fs. 1-23, c. 1), solicitó la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales se le negó la inclusión del 30% de la prima especial de servicios en la liquidación de las cesantías y prestaciones sociales, de conformidad con lo previsto en la Ley 4 de 1992, los Decretos 053 de 1993, 108 de 1994, 049 de 1995, 108 de 1996, 054 de 1997, 050 de 1998, 038 de 199, 2743 de 2000, 1480 y 2729 de 2001 y 685 de 2002.610 y 1239 de 1998:

- ✓ Oficio DSAF 1214 del 19 de abril de 2004, Resolución 495 del 13 de mayo de 2004 y Resolución 145 del 18 de junio de 2004, expedidos por el

Director Administrativo y Financiero Seccional Bucaramanga y la Directora Nacional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare y condene así: i) Que el 30% de la prima especial de servicios que viene recibiendo constituye factor salarial, ii) Que se efectuó el reconocimiento y pago de los valores adeudados de las prestaciones sociales por el equivalente al 30% desde el 14 de abril de 1996 y en adelante, con todas sus consecuencias jurídicas y, iii) Que las condenas sean conforme a los artículos 176 y 177 del CCA y actualizadas según el artículo 168 del CCA., durante su vinculación en el cargo de Fiscal Delegada ante el Tribunal de Distrito.

2. LA SENTENCIA APELADA

La Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia proferida el 21 de noviembre de 2013 (fs. 220-234, c. 1), decidió: i) Declarar la nulidad de los actos acusados, ii) Condenar a la Nación – Fiscalía General de la Nación a reconocer y pagar la diferencia por concepto de reliquidación de prestaciones sociales incluyendo el valor equivalente a lo devengado por prima especial de servicios, desde el 15 de abril de 1996 y las que en adelante se hayan causado y, iii) Acceder a las demás pretensiones consecuentes y de rigor procesal.

3. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada Nación – Fiscalía General de la Nación, mediante escrito radicado el 4 de diciembre de 2013 (fs. 237-244, c. 1), presentó recurso de apelación en contra de la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2013 por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Santander. Sostuvo que la entidad demandada ha pagado a la demandante la prima especial de servicios y sus prestaciones de conformidad con la ley y los decretos del Gobierno Nacional, que desde el año 2003 y en adelante la prima especial de servicios no se aplica como un descuento y que debe aplicarse la prescripción trienal de los derechos laborales en discusión.

4. CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 150 del CPACA, es competencia del Consejo de Estado resolver las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, como acontece en el presente caso.

Corrido el traslado para alegatos de conclusión (fs. 274, c. 1), la parte accionante, a través de escrito del 19 de julio de 2016 (fs. 275-278, c. 1), reitera los argumentos de la demanda, se opone a la prescripción trienal para este caso para lo cual cita algunos precedentes jurisprudenciales sobre el reconocimiento de la prima especial de servicios del 30% (artículo 14 de la Ley 4 de 1992) como factor salarial, e invoca la Sentencia de Unificación del 18 de mayo de 2016 por la Sala de Conjuces – Sección Segunda del Consejo de Estado (Exp. No. 250002325000201000246-02, Demandante: Jorge Luis Quiroz Alemán. Conjuces Ponente Doctor Jorge Iván Acuña Arrieta). La demandada Nación – Fiscalía General de la Nación allegó el 25 de julio 2016 (fs. 290-296, c. 1) escrito en el que reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación. El Ministerio Público presentó su intervención en escrito del 12 de agosto de 2016 (fs. 298-305, c. 1), compartiendo las consideraciones de la sentencia apelada y solicitando la confirmación de la misma.

Aceptados los impedimentos manifestados por los Magistrados de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y agotado el respectivo sorteo de Conjuces (fs. 327-332, c. 1), corresponde a esta Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Fiscalía General de la Nación contra la sentencia de primera instancia.

ANÁLISIS DE LA SALA

La Sala de Conjuces al no encontrar causal de nulidad que invalide lo actuado procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada Nación – Fiscalía General de la Nación, con la finalidad de que se revoque la sentencia apelada, cuyos argumentos estriban en que ha pagado a la demandante la prima especial de servicios y sus prestaciones de conformidad con la ley y los decretos del Gobierno Nacional, que desde el año 2003 y en adelante la prima especial de servicios no se aplica como un descuento y que debe aplicarse la

prescripción trienal de los derechos laborales en discusión. Siendo estos los cargos contra la decisión del *a quo*, y por ende, los aspectos que se decidirán en sede de apelación.

Para la Sala de Conjuces es claro que el asunto bajo estudio corresponde al mismo objeto de la Sentencia de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces, Consejero ponente: JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA, del 15 de diciembre de 2020, radicación número: 73001-23-33-000-2017-00568-01(5472-18)SUJ-023-CE-S2-2020, Actor: NAYIBE LORENA PÉREZ CASTRO, Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN; es así como la sentencia de unificación estableció la siguiente necesidad y derroteros para este clase de asuntos:

“A. Justificación en el presente caso de la necesidad de unificación

La parte apelante afirma que la sentencia recurrida yerra en su fundamentación y no ofrece claridad sobre los fiscales como destinatarios de la prima especial, pues no solo se desconoce la normatividad que impone el deber de dar un trato salarial igual a los jueces y fiscales, sino que adicionalmente omite lo dispuesto en las leyes 332 de 1996 y 476 de 1998, normas que son claras, no sólo en reconocer expresamente la prima especial, sino también en darle carácter salarial.

Planteado en estos términos el recurso de apelación, la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda, es consciente de **la necesidad de generar un precedente judicial sobre prima especial que se aplique a las relaciones jurídicas entabladas al interior de la Fiscalía General la Nación al presentarse en este caso tres elementos diferenciales respecto de la sentencia de unificación que se profirió en 2019 para el caso de los jueces¹: 1. La necesidad de determinar si los funcionarios que se acogieron al régimen consagrado en el Decreto 53 de 1993 o que ingresaron de forma posterior a su entrada en vigencia son o no destinatarios de la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992; 2. Pronunciarse respecto a la ausencia de reglamentación de la prima especial desde el año 2003 y si esta circunstancia implica imposibilidad de reconocimiento debido a la ausencia de un fundamento normativo suficiente, y; 3. Determinar si en el caso de los fiscales la prima tiene carácter de factor salarial y, si es así, cual es el alcance sobre el reconocimiento de derechos prestacionales. Por estas**

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Sentencia del 2 de septiembre de 2019. Exp. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18CE-SUJ-016-S2-19).

razones, se advierte la necesidad de unificar la jurisprudencia respecto de un tema que, si bien a lo largo de los años ha sido objeto de distintas interpretaciones en el seno de esta Corporación, debe ser definido para evitar, de cara al futuro, posibles contradicciones en las sucesivas decisiones judiciales y garantizar así la igualdad y la seguridad jurídica del orden laboral administrativo. De igual modo, es necesario armonizar la decisión con los pronunciamientos de la sección segunda en sede de nulidad simple y determinar lo referente a la aplicación del fenómeno de la prescripción.” (resaltados fuera de texto)

De cara a los argumentos de la apelación, la sentencia de unificación citada dispuso en su parte resolutive:

“SEGUNDO. UNIFICAR 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, en los siguientes términos:

1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación mensual de los servidores públicos beneficiarios de esta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor.

2. La prima especial constituye factor salarial sólo para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.

3. A partir de la entrada en vigor de la Ley 476 de 1998 los empleados públicos de la Fiscalía que se acogieron al régimen salarial consagrado en el Decreto 53 de 1993 o se hayan vinculado a la entidad con posterioridad tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.

4. Los empleados públicos de la Fiscalía que se acogieron al régimen salarial consagrado en el Decreto 53 de 1993 o se hayan vinculado a la entidad con posterioridad tienen derecho desde 1998 a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100 % de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial.”

5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá

hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.”

No obstante, tratándose de los cargos de magistrados de tribunal y equivalentes, es claro que el reajuste posible a la remuneración de los mismos, es el derivado de la correcta aplicación del Decreto 610 de 1998, en cuanto a la bonificación por compensación, tal como lo estableció la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 18 de mayo de 2016 por la Sala de Conjuces – Sección Segunda del Consejo de Estado (Exp. No. 250002325000201000246-02, Demandante: Jorge Luis Quiroz Alemán. Conjuez Ponente Doctor Jorge Iván Acuña Arrieta). Por lo tanto, es por vía de la citada bonificación por compensación que se puede reajustar, cuando haya lugar a ello, la remuneración de los cargos de magistrados de tribunal y equivalentes, mas no por el reconocimiento de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, puesto que de no ser así se desbordaría el tope del 80% establecido para dichos cargos:

En efecto, la norma en cita (Decreto 610 de 1998) señala de manera taxativa que a partir del año correspondiente a la tercera vigencia fiscal; (esto es, 1º de enero de 2001) los ingresos laborales serán iguales al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; lo cual indica que para obtener el porcentaje de la Bonificación por Compensación, se toma el 80 % de todos los conceptos laborales que devenguen los magistrados de las altas cortes, tal como quedó establecido en la Sentencia de Unificación dictada por esta Sala de Conjuces² **incluida la cesantía** de los Congresistas, en donde se dijo:

“...
Las cesantías percibidas por los miembros del Congreso de la República han sido consideradas **ingresos laborales anuales permanentes por la jurisprudencia del Consejo de Estado en ocasiones anteriores**, lo que tiene plena razón de ser pues se trata de una erogación que realiza el empleador anualmente a favor de su trabajador y que se causa por cada día de trabajo del empleado.”

De allí que esta corporación haya concluido que el auxilio de cesantías debe ser tenido en cuenta para realizar la liquidación de la prima especial de servicios de los funcionarios mencionados en el artículo 15 de la Ley 4ª de

²Sentencia proferida el 18 de mayo de 2016 por la Sala de Conjuces – Sección Segunda del Consejo de Estado, Exp. No. 250002325000201000246-02, Demandante: Jorge Luis Quiroz Alemán. Conjuez Ponente Doctor Jorge Iván Acuña Arrieta.

1992, quienes tienen derecho a percibir una suma equivalente a lo que por todo concepto devengan los congresistas.

Este régimen tiene una clara incidencia en la determinación de la bonificación por compensación de los servidores públicos que se encuentran sujetos al Decreto 610 de 1998 pues el mismo, de manera semejante al artículo 1º del Decreto 10 de 1993, previó la nivelación salarial al 60%, 70% y 80% "... de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado" (subraya fuera del texto), para los años 1998, 1999, 2000 y siguientes, respectivamente.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la prima especial de servicios no solo es un ingreso laboral sino que también cuenta con un carácter salarial limitado en atención a lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-681 del 6 de agosto de 2003, habría que señalarse que no existen razones para que se haga abstracción de la misma, o de cualquiera de los factores que se tienen en cuenta para su liquidación, al momento de fijar el monto a cancelar por concepto de bonificación por compensación a favor de los servidores mencionados en el artículo 2º del Decreto 610 de 1998. **Habiendo señalado que el auxilio de cesantías es un ingreso laboral percibido de manera permanente por los jueces de mayor jerarquía de todas las jurisdicciones, es evidente que resultaría violatorio del principio de igualdad que surge del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia el señalar que esta prestación social carece de tal naturaleza únicamente con el propósito de disminuir la base de liquidación de la bonificación por compensación de la que son acreedores los funcionarios mencionados en el artículo 2º del Decreto 610 de 1998.**

En consecuencia, **se concluye que únicamente teniendo en cuenta los pagos que el Estado debe realizar a los Congresistas por concepto de cesantías puede calcularse la diferencia total entre lo que ellos perciben y la asignación de los Magistrados de las Altas Cortes** para, así, determinar el valor de la prima especial de servicio a la que tienen derecho estos últimos.

..." (Subraya y negrilla fuera de texto).

En conclusión, no es procedente para este caso, como lo hizo el juez de instancia, ordenar el reconocimiento de los reajustes prestacionales derivados de la inclusión, de lo que se consideró prima especial de servicios en un 30% de la asignación básica mensual, porque la nivelación o reajuste posible para dichos cargos está prevista en el Decreto 610 de 1998 y ello implicaría sobrepasar el límite del 80%, como lo definió la regla 6 del artículo PRIMERO de la sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019, (Radicación número: 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18)CE-SUJ-016-S2-19):

"La bonificación por compensación para magistrados y cargos equivalentes no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte,

que es igual a lo que por todo concepto reciben los congresistas, incluido el auxilio de cesantías. Este 80% es un piso y un techo.” (se resalta)

Por ello, la Sala dispondrá estarse a lo resuelto por las sentencias de unificación jurisprudencial citadas y se encuentra relevada de estudiar los cargos formulados contra la sentencia de primera instancia, por lo que dispondrá la revocatoria de la sentencia apelada y en su lugar negará las pretensiones.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: ESTARSE a lo dispuesto por las sentencias de Unificación Jurisprudencial del 15 de diciembre de 2020 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces (Ponente: JORGE IVÁN RINCÓN CÓRDOBA, Exp. 73001-23-33-000-2017-00568-01(5472-18)SUJ-023-CE-S2-2020, Actor: NAYIBE LORENA PÉREZ CASTRO) y la del 18 de mayo de 2016 de la Sala de Conjuces – Sección Segunda del Consejo de Estado (Ponente JORGE IVÁN ACUÑA ARRIETA, Exp. No. 250002325000201000246-02, Actor: Jorge Luis Quiroz Alemán), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: REVÓCASE la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2013 por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Bolívar, y en su lugar **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONFÍRMASE en todo lo demás la sentencia apelada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen. **CÚMPLASE.**

La anterior decisión fue estudiada por la Sala en sesión de la fecha.

Firmado electrónicamente
CARLOS MARIO ISAZA SERRANO
Conjuez ponente

Firmado electrónicamente
HENRY JOYA PINEDA
Conjuez

AUSENTE CON EXCUSA
PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ M.
Conjuez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala de Conjuces en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.