



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)
Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón
Demandados: Nación, Rama Judicial

Tema: prima especial, artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Juez de la República – reiteración jurisprudencial. **Subtema 1:** prevalencia de la garantía de las acreencias laborales frente a argumentos presupuestales. **Subtema 2:** aplicación de la sentencia del 2 de septiembre de 2019 – carácter salarial de la prima especial únicamente en materia pensional. **Subtema 3:** carácter irrenunciable e imprescriptible de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. **Subtema 4:** procedencia de los reconocimientos ante la falta de cancelación. Verificación por la entidad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandada, en contra de la sentencia proferida el 15 de julio de 2022, por la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Claudia Teresa Bolaños Calderón, en su condición de juez de la República, solicitó el reconocimiento y pago de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, liquidada sobre el 100% de la remuneración básica mensual y como adición de esta, del 1 de septiembre de 2012 al 22 de junio de 2015, y durante el tiempo en que continúe ejerciendo como juez de la República, así como la suma que resultare por concepto de la diferencia entre lo que se le pagó con el 70% de la remuneración mensual básica y la reliquidación de todas sus prestaciones sociales con el 100%, con inclusión del 30% excluido como prima especial.

Sin embargo, la entidad demandada negó su solicitud con fundamento en que la prima especial no tiene carácter salarial para liquidar las prestaciones sociales, en que el fallo proferido el 29 de abril de 2014 tiene efectos *inter partes*, en que los ajustes en la remuneración están sujetos a la asignación de recursos y adiciones presupuestales pendientes de realizarse por la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en que no es posible modificar el régimen salarial y prestacional establecido en las disposiciones vigentes.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

II. ANTECEDENTES

2.1. Demanda

1. Claudia Teresa Bolaños Calderón, en ejercicio del medio de control establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo (en adelante CPACA), presentó demanda¹ contra la Nación, Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, radicada mediante apoderada judicial, el 21 de febrero de 2018².

2.1.1. Pretensiones

2. La demandante solicitó lo siguiente:

(i) Declarar la nulidad de la Resolución núm. 6172 del 2 de agosto de 2016 expedida por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá, mediante la cual negó la petición interpuesta el 7 de julio de 2016, así como del acto ficto derivado del silencio administrativo negativo frente al recurso de apelación interpuesto el 18 de agosto de 2016 contra la citada Resolución.

(ii) Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, condenar a la Nación, Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a:

1.- Reconocer y pagar al Dr. **CLAUDIA TERESA BOLAÑOS CALDERON**, la prima especial, prevista en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, liquidada sobre el 100% de la remuneración básica mensual legal y como adición a dicha remuneración, desde el primero de septiembre de 2012 hasta el 22 de junio de 2015, período en el que ejerció como juez promiscuo municipal en el departamento de Cundinamarca y durante el tiempo en que llegare a fungir como juez de la República.

2.-Reconocer y pagar a la Dr. **CLAUDIA TERESA BOLAÑOS CALDERON**, desde el primero de septiembre de 2012 y hasta el 22 de junio de 2015, la suma que resulte como diferencia existente entre lo que se le pagó con el 70% de su remuneración mensual básica y reliquidación de todas sus prestaciones sociales como bonificación anual por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías, intereses a las cesantías, aportes o cotizaciones a seguridad social y demás prestaciones y emolumentos que se puedan ver incididos, teniendo **como** base de liquidación el 100% de su remuneración básica mensual legal, incluyendo el 30% de la misma que durante el período antes referido se tuvo indebidamente como prima especial sin carácter salarial, creada por el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992³.

¹ C. Principal, folios 43 a 59.

² C. Principal, folio 43. Sello de recibido que obra en la parte superior derecha. Igualmente, obra en los sellos del C. Principal, folio 59.

³ Transcrito textualmente con errores.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

(iii) Que las sumas y valores reclamados sean ajustados e indexados de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), mes por mes y que se le paguen los intereses moratorios correspondientes.

2.1.2. Hechos

3. La señora Claudia Teresa Bolaños Calderón relató como fundamento de sus pretensiones lo siguiente:

(i) Ejerció como juez en los siguientes períodos:

- Juez primero promiscuo municipal de Bojacá (Cundinamarca) entre el 1 de septiembre de 2012 y el 13 de junio de 2013.
- Juez segundo promiscuo municipal de Cajicá (Cundinamarca) entre el 14 de junio de 2013 al 30 de junio de 2014.
- Juez primero promiscuo de familia del circuito de Ubaté (Cundinamarca) del 18 de septiembre de 2014 al 12 de octubre de 2014.
- Juez primero promiscuo municipal de Tausa (Cundinamarca) desde el 13 de octubre de 2014 al 22 de junio de 2015.

(ii) En el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 22 de junio de 2015, la Nación, Rama Judicial no le reconoció ni pagó la prima especial equivalente al 30% de la remuneración básica, como adición al salario. En este sentido, dedujo de su asignación el 30% para llamarlo prima especial, lo cual incidió en la liquidación de las prestaciones sociales que se hizo con el 70% de este y no con el 100%. De ahí que le adeuda ese 30% respecto del tiempo en que ejerció como juez de la República en los cargos referidos. Asimismo, no se efectuaron cotizaciones al Sistema Integral de Seguridad Social respecto de este porcentaje que se consideró prima especial.

(iii) En virtud de lo anterior, radicó reclamación ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Bogotá (Cundinamarca), el 7 de julio de 2016, en la que solicitó la reliquidación de sus prestaciones sociales con el 100% del salario mensual, así como el reconocimiento de la prima especial como agregado de la asignación básica, respecto de los períodos en los cuales laboró como juez en los municipios de Cundinamarca.

(iv) No obstante, la entidad demandada negó lo pedido mediante la Resolución núm. 6172 del 2 de agosto de 2016, contra la cual interpuso recurso de apelación el 18 siguiente. Sin embargo, pese a que este fue concedido, a la fecha no se ha resuelto.

2.1.3. Normas violadas y concepto de violación

4. Claudia Teresa Bolaños Calderón citó, como normas vulneradas, las siguientes: Constitución Política, preámbulo y artículos 1, 2, 4, 5, 12, 13, 25, 29, 39, 51, 53, 55, 125, 136, 150, numeral 9, inciso 1 y literal e, 209 y 280; Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949, artículo 23; Ley 4^a de 1992, artículos 1, 2, 3, 4 y 14; Ley 270 de 1996, artículo 152, numeral 7; Código Sustantivo del Trabajo, artículo 6; leyes 44 de 1980, 33 de 1985 y 50 de 1990; y los decretos extraordinarios núms. 3135 de 1968, 1042 y 1045 de 1978 que establecen el régimen prestacional de los servidores de la Nación, Rama Judicial.



5. En el concepto de violación, indicó que los actos administrativos particulares no pueden desconocer las normas constitucionales, legales, ni los principios fundamentales al modificar la institución salarial y prestacional en desmedro de los derechos de los trabajadores. Por tanto, deben acatarse los principios mínimos como la favorabilidad y la primacía de la realidad sobre las formas.
6. En igual sentido, no resulta admisible la modificación de las condiciones establecidas en normas superiores en respeto de los derechos adquiridos, así como en instrumentos internacionales de protección que definen las prestaciones sociales de los servidores y la forma en que estas deben calcularse. También debe respetarse la igualdad en la legislación laboral, por oposición a lo que ocurrió en el caso particular en el que se le otorgó un trato discriminatorio, motivos por los cuales los actos devienen «inconstitucionales».
7. En estos términos, el salario es irrenunciable como también las prestaciones sociales derivadas, lo que implica la liquidación y pago con la suma legalmente percibida. Bajo este entendido, la prima especial concebida en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, es un componente de la remuneración ordinaria, pese a haber sido creada con un carácter salarial limitado a asuntos pensionales. De ahí que es un aumento, y no una reducción del salario, lo que sustenta la indebida aplicación realizada por la entidad demandada, ya que en los actos administrativos negó sus pretensiones al considerar que el reconocimiento de la prima especial citada, y de la reliquidación de sus prestaciones sociales sobre todo el salario básico, violaba normas superiores, como el preámbulo de la Constitución Política.
8. En igual sentido, los actos demandados trasgreden el contenido de los artículos del texto Superior, al despojarla de una parte de sus acreencias salariales y prestacionales, así como la efectividad de los principios sobre el trabajo digno y justo y, en general, los principios y fines constitucionales, ya que la Nación, Rama Judicial debió pagarle el 100% del salario y no el 70% de este, así como el mismo porcentaje en cuanto a la liquidación de sus prestaciones sociales. Además, tuvo que pagarle la prima especial como un agregado del 30% sobre el salario, pero no lo hizo, al hacer caso omiso a la exigibilidad de los derechos y fraccionar de manera indebida una proporción de su asignación. En consecuencia, la Nación, Rama Judicial le reconoció y pagó valores inferiores a los previstos constitucional y legalmente.
9. También resaltó que los actos desconocieron que mientras fungió como juez de la República cumplió las funciones asignadas al cargo sin infracción de la Constitución Política ni la ley, así como tampoco se extralimitó, por lo que sus actuaciones se enmarcaron en la equidad, la honestidad, la responsabilidad y el cumplimiento, y en este contexto tenía unas expectativas salariales y prestacionales. En línea con esto, se trasgredió el Código Sustantivo del Trabajo (CST) en la medida en que el salario no está limitado al *quantum* expresado en dinero, sino que reúne todos los elementos a que se refiere el artículo 127 *ibidem*.
10. Seguidamente, la demandante afirmó que se transgredieron disposiciones del bloque de constitucionalidad al punto al establecimiento de los derechos y principios de los trabajadores por omitir la garantía y protección del derecho al trabajo en condiciones equitativas y dignas. Igualmente se inobservó la Ley 4^a de 1992, ya que se desatendió el espíritu que prohíbe la desmejora salarial y prestacional. Por último,



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

se refirió a la violación de la Ley 270 de 1996, en tanto la remuneración pagada no es acorde con la función, dignidad y jerarquía, así como al CST y, en general, a las normas integradas en este estatuto, debido a la irrenunciabilidad de las prerrogativas que estas conceden y a las disposiciones especiales que prevén el procedimiento para la liquidación prestacional.

11. Por todas estas razones, la señora Claudia Teresa Bolaños Calderón consideró que los actos demandados estaban incursos en la causal de nulidad por violación de norma superior, lo que hacía procedente acoger las pretensiones de la demanda.

2.1.4. Contestación de la demanda

12. La Nación, Rama Judicial se opuso a todas las declaraciones y condenas y solicitó que se le absolviera al declarar probadas las excepciones probadas en los términos del artículo 187 del CPACA. Aceptó los hechos relativos a los cargos que desempeñó la parte actora en la entidad a partir de los extremos que estuvieran debidamente demostrados, así como frente a los cuales agotó la controversia administrativa, que van del 1 de septiembre de 2012 al 22 de junio de 2015, «sobre los cuales versará el pronunciamiento de la autoridad judicial». Asimismo, aceptó los hechos relativos a la interposición de la petición y la expedición de los actos acusados.

13. En particular, como razones de defensa expuso que la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992 no tiene carácter salarial, aunado a que conforme a la sentencia del 2 de septiembre de 2019 los jueces de la República tienen derecho a el pago de las diferencias causadas en la reliquidación de sus prestaciones sociales y laborales con el 100% del salario básico, y el 30% adicional de prima especial, sin carácter salarial, calculado sobre el 100% del salario básico en los términos del artículo 14 de la Ley 4^a de 1992.

14. Planteó, como excepciones, la imposibilidad presupuestal para reconocer los derechos reclamados por la demandante, dado que aunque a partir del Decreto 272 de 2021 se reconoce el pago de la prima especial como un adicional equivalente al 30% de la asignación básica, «resulta presupuestalmente inviable presentar fórmula conciliatoria para las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2021, toda vez que a la fecha no se cuenta con la apropiación presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que permita cubrir el reconocimiento de dichas acreencias laborales». Por tanto, puso de presente que conciliar los derechos iría en contravía de la prohibición dispuesta en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y en el artículo 2.8.3.2.1 del Decreto 1068 de 2015.

15. De este modo «ninguna autoridad podrá contraer obligaciones atribuibles al presupuesto de gastos sobre apropiaciones inexistentes, es decir, resulta inviable asumir obligaciones sin respaldo presupuestal y teniendo en cuenta que a la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha asignado recursos de presupuesto para cancelar los mayores valores que se generarían para conciliar la prima especial del 30%, sin carácter salarial [...] no es posible presentar en este caso fórmula conciliatoria». Al efecto, precisó que le solicitó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que convocara a una mesa interinstitucional para lograr la



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

asignación de los recursos presupuestales requeridos con la participación de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

16. Además de lo expuesto, alegó la integración del *litis* consorcio necesario, para lo cual solicitó la vinculación de la Nación, Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, la prescripción de las diferencias salariales causadas con antelación al 7 de julio de 2013 como consecuencia de la radicación de la reclamación el ese día y mes del 2016 y la innominada⁴.

2.2. Sentencia anticipada de primera instancia

17. La Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia anticipada⁵ del 15 de julio de 2022, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En particular, resolvió:

PRIMERO. - Estese a lo resuelto en la sentencia del 29 de abril del año 2014 proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente N° 2007-0087-00 en cuanto declaró la nulidad por inconstitucionalidad (sic)⁶ de algunos artículos de los decretos reglamentarios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 e inaplicar por inconstitucional todos los decretos que dieron un entendimiento diferente en el sentido de disminuir el derecho a la prima, en cuanto no se considere un aumento sino una disminución y a la sentencia de Unificación -SUJ-016-CE-S2-2019, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado - Sección Segunda – Sala Plena de Con jueces - el dos (2) de septiembre de 2019. Conjuez ponente: Carmen Anaya de Castellanos, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución N° 6172 de 2 de agosto de 2016, expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá - Cundinamarca y el acto ficto presuntamente negativo producto de la falta de respuesta al recurso de apelación interpuesto contra la Resolución N° 6172 de 2 de agosto de 2016, por medio de los cuales se negó a la demandante los derechos laborales reclamados, en razón a que tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados sobre la base del salario básico más el 30% de éste, que corresponde a la prima especial de servicios contenida en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, en el entendido de que dichos salarios fueron liquidados sobre el 70% de su salario básico, para lo cual el 30% de la prima especial de servicios se debe sumar al salario y en cuanto a las prestaciones sociales, deben ser liquidadas sobre la base de todo salario básico, “sin lugar a detraer de la misma el 30% de la prima especial, por lo cual si ello ocurrió así, se debe proceder a su reajuste”, durante el periodo supra relacionado.

TERCERO. - Condenase a la Nación - Rama Judicial a pagarle a la demandante **Claudia Teresa Bolaños Calderón**, el derecho que tiene a la reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados a partir del 7 de julio de 2013 y hasta la fecha en que funja o fungió en el cargo de Juez Municipal, Juez del Circuito u otro equivalente sobre la base del salario básico más el 30% de éste, que corresponde a la prima especial de servicios

⁴ C. Principal, folios 103 a 106.

⁵ En providencia del 31 de marzo de 2022, el magistrado ponente advirtió que era procedente dictar sentencia anticipada toda vez que se reunían las condiciones previstas en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 182^a del CPACA. En este orden, fijó el litigio, decretó las pruebas documentales, negó la excepción de falta de integración del *litis* consorcio necesario, y corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión. C. Principal, folios 114 a 115.

⁶ La Sala precisa que no se trató de una nulidad por inconstitucionalidad sino de una acción de simple nulidad.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

contenida en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992 y el derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus prestaciones sociales, liquidadas sobre la base de todo salario básico, “sin lugar a detraer de la misma el 30% de la prima especial, por lo cual, si ello ocurrió así, se debe proceder a su reajuste”, durante el periodo supra relacionado. Siguiéndose para su liquidación y pago los parámetros fijados en esta sentencia, sin que en ningún caso se supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo que ocupó la demandante en el periodo supra relacionado. Precisándose, además, que aquellos funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios de que trata el artículo 14 de la ley 4^a de 1992, sometidos al régimen del decreto 610 de 1998, no podrá superar en ningún caso el límite del 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. Con la precisión de que la prima especial de servicios de que trata la citada normatividad solo tiene carácter salarial para la reliquidación de la pensión de jubilación durante toda la relación laboral así para aportes a seguridad social en salud, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO. - Declarar probada parcialmente la excepción de prescripción trienal respecto a las sumas causadas antes del 7 de julio de 2013 y sólo se reconocerá el pago por concepto de prima especial de servicios a que tiene derecho la demandante, como un emolumento adicional que asciende al 30% del 100% del salario básico y/o asignación básica, de aquellas sumas causadas a partir del 7 de julio de 2013 y hasta la fecha en que funja o fungió en el cargo de juez de la República.

QUINTO.- Desestímese las demás excepciones planteadas por la entidad demandada.

[...]

DÉCIMO PRIMERO.- Sin condena en costas en esta instancia⁷.

18. Precisó que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer del asunto. Además, que la demandante está legitimada en la causa por activa ya que prestó sus servicios en la Nación, Rama Judicial y en esa condición solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias prestacionales, que le fueron negadas mediante los actos administrativos demandados. En igual sentido, la Nación, Rama Judicial está legitimada en la causa por pasiva en la medida en que fue la entidad que profirió los actos acusados.

19. Adicionalmente, determinó que la prima especial creada mediante la Ley 4^a de 1992 no tenía carácter salarial, de ahí que la interpretación correcta que debía dársele al artículo 14 *ibidem* era ser un incremento del salario básico, y no parte del 100% de este. Por tanto, había lugar a acceder a las pretensiones de la demanda toda vez que en el presente asunto concurrieron los supuestos de hecho y de derecho que motivaron las controversias derivadas de la aplicación de la citada normativa. En punto a esto, también resaltó la postura desarrollada por la corporación en la sentencia del 2 de septiembre de 2019, a partir de la cual estableció que «**el carácter salarial de la Prima Especial del 30% sólo aplica para efectos de cotización de pensión**».

20. En este contexto, expresó que los jueces y magistrados cuyos salarios se liquidaron con el 70% del salario básico, tenían derecho al reajuste de sus ingresos mensuales, así como a la reliquidación de sus prestaciones sociales con el 100% de lo percibido,

⁷ Transcrito textualmente con errores. C. Principal, folios 125, reverso y 126.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

en aplicación de la sentencia del 2 de septiembre de 2019. Con la precisión de que el reconocimiento, reliquidación y pago de las prestaciones sociales, «constituye factor salarial sólo para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación». De manera que, la demandante tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados sobre la base del salario básico más el 30% de este que corresponde a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, así como a la reliquidación de sus prestaciones sociales sobre la totalidad del salario básico, sin extraer el 30% de prima especial.

21. Además, puso de presente que, en punto a la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, debía remitirse a la sentencia del 2 de septiembre de 2019. De este modo, aunque acogió la tesis de que la prescripción se computaba desde la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014, modificaría su postura para dar prevalencia al «precedente» contenido en la «sentencia de unificación». Así las cosas, aplicó lo anterior al caso particular y consideró que la señora Claudia Teresa Bolaños Calderón prestó sus servicios como juez de la República a partir del 1 de septiembre de 2012 y que el último cargo desempeñado fue el de juez 27 penal municipal con función de conocimiento de Bogotá.

22. Bajo este entendido, como esta radicó reclamación administrativa el 7 de julio de 2016, están prescritas las sumas reclamadas antes de ese día y mes del 2013, comoquiera que la «prestación» reclamada se hizo exigible el 7 de enero de 1993, a partir de la vigencia del Decreto 53 (sic)⁸, primera disposición legal que reglamentó la Ley 4^a de 1992.

23. En consecuencia, declaró parcialmente probada la excepción de prescripción trienal y solo reconoció el pago de la prima especial como emolumento adicional del 30%, respecto de las sumas causadas con posterioridad al 7 de julio de 2013 y hasta la fecha en que la actora funja o fungió en el cargo de juez municipal, juez del circuito u otro equivalente. En línea con lo expuesto, la autoridad judicial desestimó las excepciones de integración del *litis* consorcio necesario, al considerar que los actos administrativos fueron expedidos solo por la Nación, Rama Judicial, de imposibilidad presupuestal de reconocer las pretensiones de la demanda y la innominada, por ausencia de prueba que conllevara a su declaratoria. Finalmente, se abstuvo de imponer condena en costas⁹.

2.3. Recurso de apelación

24. La Nación, Rama Judicial, por medio de apoderado judicial, presentó recurso de apelación, en el que solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, con fundamento en las siguientes razones:

25. Se refirió al contenido de la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2019 por la Sala de Con jueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, de la cual extractó, entre otras consideraciones la siguiente: «*en efecto, la norma previó que dicha prima no constituirá factor salarial, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-279 de 1996*». En punto a la citada decisión, refirió que tenía carácter vinculante en los términos del artículo 10 del CPACA relativo al

⁸ El Decreto 53 de 1993 aplica para los funcionarios de la Nación, Fiscalía General de la Nación.

⁹ C. Principal, folios 117 a 126.



deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.

26. Además, aclaró que la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros era una figura regulada en el artículo 102 *ibidem* que buscaba garantizar la efectividad y la igualdad de los derechos de los administrados. En igual sentido, agregó que el objeto perseguido con esta era permitir el acceso pronto y efectivo a la administración de justicia.

27. En punto al acatamiento de la sentencia del 2 de septiembre de 2019, expresó que el Comité Nacional de Defensa judicial y Conciliación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ha expresado la necesidad que tiene la entidad de extender los efectos de la citada providencia. Además, que, de conformidad con el Decreto 272 de 2021, con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2021, se procedió al pago por nómina de la prima especial del 30% como un adicional a la asignación básica.

28. No obstante, resulta presupuestalmente inviable presentar fórmulas conciliatorias respecto de obligaciones anteriores al 1 de enero de 2021, toda vez que la fecha no cuenta con la apropiación presupuestal por parte de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público que cubra el reconocimiento de las acreencias laborales. De este modo, por un lado, se imposibilita establecer fórmulas conciliatorias al no tener el respaldo presupuestal, y, por otro lado, se controvierte lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

29. Refirió que resulta inviable asumir obligaciones sin respaldo presupuestal e insistió en que «a la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha asignado recursos de presupuesto para cancelar los mayores valores que se generarían para conciliar la prima especial del 30%, sin carácter salarial, derivados de la sentencia de unificación mencionada y del Decreto 272 de 2021 citado».

30. Por estos motivos, expresó que le solicitó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la convocatoria de una mesa interinstitucional con el fin de alcanzar «la asignación de recursos de presupuesto por parte del Gobierno nacional». Asimismo, requirió el apoyo de la procuradora general de la Nación¹⁰.

2.4. Trámite procesal en segunda instancia

31. Mediante auto del 7 de septiembre de 2023, la Subsección A declaró fundado el impedimento manifestado por los magistrados integrantes de esta Subsección en esa época¹¹, al considerar que se configuraba el supuesto de hecho establecido en la causal primera del artículo 141 del Código General del Proceso (CGP), toda vez que en los cargos que desempeñaron como magistrados de los tribunales administrativos y magistrados auxiliares de las altas cortes percibieron la prima especial. La Subsección A de la corporación manifestó impedimento para conocer del asunto y ordenó sortear los conjueces que decidirán este impedimento¹². En estos términos, la Sala de conjueces profirió providencia el 5 de diciembre de 2023 en la que declaró fundado el impedimento manifestado por los integrantes de la Subsección A¹³.

¹⁰ C. Principal, folios 131 a 134.

¹¹ César Palomino Cortés, Carmelo Perdomo Cúeter y Juan Enrique Bedoya Escobar.

¹² C. Principal, folios 141 a 142.

¹³ C. Principal, folio 144.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

32. Posteriormente, el 7 de mayo de 2024¹⁴, la conjuez ponente admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en los términos del artículo 247 del CPACA modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021 y dispuso que el expediente ingresaría al despacho para fallo salvo que las partes solicitaran la práctica de pruebas. Pese a que no se corrió traslado para este efecto, el apoderado de la entidad demandada radicó memorial de alegatos de conclusión en el que enfatizó en el carácter no salarial de la prima especial, la aplicación de la prescripción trienal en esta clase de asuntos y la imposibilidad presupuestal para reconocer las diferencias¹⁵.

33. El expediente ingresó para fallo el 27 de junio de 2024¹⁶, sin embargo, en decisión del 25 de marzo de 2025, la conjuez designada por sorteo para conocer del presente asunto resolvió devolver el expediente al despacho de origen en los términos del artículo 116 del CPACA¹⁷, «para que decida si opera o no el desplazamiento de los Con jueces sorteados para el conocimiento del proceso»¹⁸.

34. En este escenario, es oportuno precisar que las Subsecciones A y B de la Sección Segunda, en providencias recientes, han declaran infundado el impedimento manifestado por magistrados de distintos tribunales del país, en asuntos relacionados con el reconocimiento de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

35. La mayoría de los integrantes de esta Sala, en sesión celebrada el 29 de agosto de 2024, decidieron en igual sentido los impedimentos manifestados por los integrantes de esta, en procesos con supuestos similares a los que se analizan en el presente asunto, por tres razones, a saber¹⁹:

- (i) Las manifestaciones de impedimento se sustentan en consideraciones generales que resultan insuficientes para encuadrar el caso particular en el supuesto descrito en la causal;
- (ii) no exponen situaciones actuales y concretas que acrediten la configuración de la causal;
- (iii) no mencionan el beneficio que sustenta «el interés directo o indirecto en el proceso» ni precisan cómo la decisión del caso puede resultar útil para los intereses de quien manifiesta el impedimento.

¹⁴ C. Principal, folio 146.

¹⁵ Samai, exp. 25000-23-42-000-2018-00437-02, índice 30, 23_MemorialWeb_Alegatos-ALEGATOSDECONCLUSI(.pdf) NroActua 30.

¹⁶ Samai, exp. 25000-23-42-000-2018-00437-02, índice 31.

¹⁷ Posesión y duración del cargo de Conjuez. Designado el conjuez, deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la sala o sección respectiva, por una sola vez, y cuando fuere sorteado bastará la simple comunicación para que asuma sus funciones. // Cuando los Magistrados sean designados conjueces sólo se requerirá la comunicación para que asuman su función de integrar la respectiva sala. // Los conjueces que entren a conocer de un asunto deberán actuar hasta que termine completamente la instancia o recurso, aunque concluya el periodo para el cual fueron elegidos, pero si se modifica la integración de la sala, los nuevos Magistrados desplazarán a los conjueces, siempre que respecto de aquellos no se les predique causal de impedimento o recusación que dé lugar al nombramiento de estos.

¹⁸ Samai, exp. 25000-23-42-000-2018-00437-02, índice 36.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, expedientes 1774-2024, 5436-2023 y 1286-2024. En igual sentido, ver autos dictados por la Subsección B, expedientes 4042-2023 y 4079-2023 del 30 de enero de 2025, y 3819-2024 y 5624-2024 del 6 de febrero del mismo año.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

36. En este orden, la Sala procede a dictar sentencia por encontrarse acreditado el supuesto previsto en el artículo 116 del CPACA, derivado de la modificación de la integración de la Sala, en la que los nuevos magistrados desplazan a los conjueces cuando «no se les predique causal de impedimento o impedimento que dé lugar al nombramiento de estos».

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

37. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, de conformidad con el primer inciso del artículo 150 del CPACA.

3.2. Problema jurídico

38. De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y teniendo en cuenta la competencia del juez de segunda instancia, de conformidad con el artículo 328 del CGP, corresponde a la Sala definir si:

39. ¿Procede el restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia, pese a que la Nación, Rama Judicial argumentó la imposibilidad presupuestal para darle cumplimiento?

40. Para resolver el interrogante planteado, a continuación, se realizan algunas consideraciones sobre la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y los pronunciamientos proferidos en la materia, aplicables a los servidores de la Nación, Rama Judicial. Luego, en el acápite de análisis del caso concreto, se resolverá el problema formulado.

3.3. Marco normativo. Reiteración jurisprudencial

41. La Ley 4 de 1992, al establecer los objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, previó en el artículo 14 la creación de una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del sueldo básico, sin carácter salarial, para los magistrados de tribunales superiores y contencioso-administrativos, los agentes del Ministerio Público delegados ante la rama judicial y los jueces, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, auditores de guerra y jueces de instrucción penal militar, con efectos a partir del 1 de enero de 1993.

42. El Gobierno nacional, en virtud de la competencia atribuida por la Ley 4 de 1992, expidió el Decreto 57 de 1993²⁰ por medio del cual fijó el régimen salarial y prestacional aplicable a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar vinculados a partir de su vigencia y otorgó la posibilidad de acogerse al nuevo régimen a quienes tenían esa condición antes del 28 de febrero de 1993. En cumplimiento de

²⁰ «Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar».



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

Lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, el decreto referido estableció:

Artículo 6. [S]e considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar.

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

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

Secretario General
Magistrado Auxiliar
[...].

43. Con posterioridad, la Ley 332 de 1996 modificó la Ley 4 de 1992, en el sentido de determinar que la prima especial para los servidores mencionados en el artículo 14 de dicha ley (i) formaría parte del ingreso base solo para la liquidación de la pensión de jubilación, con cargo a las cotizaciones correspondientes y (ii) se aplicaría, con las mismas limitaciones²¹, a los magistrados auxiliares y abogados asistentes de las altas cortes, magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, magistrados del Tribunal Nacional y magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los procuradores delegados de la Procuraduría General de la Nación.

44. En los decretos anuales dictados para fijar las normas del régimen salarial y prestacional de los servidores citados, el gobierno nacional reiteró que la prima especial es un emolumento sin carácter salarial equivalente al «treinta por ciento (30%) del salario básico mensual» de los magistrados de los tribunales de todo orden, de los jueces y de los demás servidores enunciados en las leyes 4 de 1992 y 332 de 1996. Asimismo, determinó que la prima especial reconocida a quienes ejercen los cargos de secretario general y magistrado auxiliar de las altas cortes, entre otros, equivale al treinta por ciento (30%) de la «remuneración mensual».

45. En el primer análisis de legalidad de los decretos anuales que fijaron las normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores de la rama judicial, esta Sección, mediante sentencia del 9 de marzo de 2006, decidió negar la nulidad deprecada con el argumento de que «el espíritu de la Ley 4 de 1992 al cual se acogió de manera fidedigna el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, consistió en “quitarle” a una porción de la asignación básica efectos salariales y reflexionó que como toda asignación básica per se comporta efectos salariales decidió denominarla prima en orden a evitar confusiones generadoras de controversias jurídicas»²².

46. En el segundo estudio de legalidad, la Sección, mediante sentencia del 2 de abril de 2009, presentó una «rectificación jurisprudencial» en el sentido de precisar que «el control jerárquico» entre los decretos expedidos anualmente por el gobierno nacional

²¹ Expresión declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-444 de 1997.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 9 de marzo de 2006, rad. núm. 11001-03-25-000-2003-00057-00 (121-03).



para fijar las normas del régimen salariales y prestacional de los servidores de la rama judicial, de la justicia penal militar y de la procuraduría, «no puede de manera alguna ser de mera literalidad o de simple confrontación formal de normatividad, pues como la Sala ahora lo sostiene, la naturaleza misma de la ley marco obliga a que el control de los decretos que la desarrollan deba necesariamente ser de contenido»²³.

47. Conforme con el «examen de valor» o de contenido de la norma acusada de nulidad, la Sala concluyó que «el artículo 7 del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4 de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico». Asimismo, frente a los efectos de la nulidad señaló que al desaparecer la prima como una fracción de la remuneración mensual se descarga «el castigo de dicho 30% que, conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores».

48. En una tercera ocasión, la Sala de conjueces, por medio de sentencia del 29 de abril de 2014, declaró la nulidad de los artículos que fijaban el porcentaje de la prima especial como una fracción de la remuneración mensual prevista en múltiples decretos dictados por el gobierno nacional, al encontrar que contravinieron lo dispuesto en el literal a) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992, según el cual, «en ningún caso» el gobierno nacional puede desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores del Estado. «Sin embargo, los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4 de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, así como para declarar su nulidad»²⁴. La nulidad dispuesta en esa ocasión tuvo el mismo efecto señalado en la sentencia del 2 de abril de 2009²⁵.

49. Posteriormente, la Sala de Conjurados de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de septiembre de 2019 dictada en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, reiteró la tesis expuesta en las sentencias que

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 2 de abril de 2009, rad. núm. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07).

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 29 de abril de 2014, rad. núm. 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686-07). «Declarase la nulidad, con los efectos previstos en la parte motiva de esta sentencia, de los siguientes Artículos: 9 del Decreto 51 de 1993; 9 y 10 del Decreto 54 de 1993; 6 del Decreto 57 de 1993; 9 del Decreto 104 de 1994; 6 del Decreto 106 de 1994; 9 y 10 del Decreto 107 de 1994; 10 y 11 del Decreto 26 de 1995; 7 del Decreto 43 de 1995; 9 del Decreto 47 de 1995; 9 del Decreto 34 de 1996; 10, 12 y 14 del Decreto 35 de 1996; 6 del Decreto 36 de 1996; 9 del Decreto 47 de 1997; 9, 11 y 13 del Decreto 56 de 1997; 6 del Decreto 76 de 1997; 6 del Decreto 64 de 1998; 9 del Decreto 65 de 1998; 9, 11 y 13 del Decreto 67 de 1998; 9, 11 y 13 del Decreto 37 de 1999; 9 del Decreto 43 de 1999; 6 del Decreto 44 de 1999; 9, 11 y 13 del Decreto 2734 de 2000; 9 del Decreto 2739 de 2000; 7 del Decreto 2740 de 2000; 9 del Decreto 1474 de 2001; 7 del Decreto 1475 de 2001; 9, 11 y 13 del Decreto 1482 de 2001; 7 del Decreto 2720 de 2001; 9 del Decreto 2724 de 2001; 9, 11 y 13 del Decreto 2730 de 2001; 6 del Decreto 673 de 2002; 9 del Decreto 682 de 2002; 8, 10 y 12 del Decreto 683 de 2002; 8, 10 y 12 del Decreto 3548 de 2003; 9 del Decreto 3568 de 2003; 6 del Decreto 3569 de 2003; 8, 10 y 12 del Decreto 4169 de 2004; 9 del Decreto 4171 de 2004; 6 del Decreto 4172 de 2004; 8, 10 y 12 del Decreto 933 de 2005; 9 del Decreto 935 de 2005; 6 del Decreto 936 de 2005; 9 del Decreto 388 de 2006; 6 del Decreto 389 de 2006; 8, 10 y 12 del Decreto 392 de 2006; 9 del Decreto 617 de 2007; 6 del Decreto 618 de 2007; 8, 10 y 12 del Decreto 621 de 2007; y los arts. 8, 9, y 11 del Decreto 3048 de 2007».

²⁵ «[...] es decir, no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de descargar el castigo de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores».



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

declararon la nulidad de los artículos que fijaban el porcentaje de la prima técnica, al considerar que, «a partir de la expedición de los Decretos 51, 54 y 57 de 1993; 104, 106 y 107 de 1994; 26, 43 y 47 de 1995; 4, 35 y 36 de 1996 y sucesivos», el gobierno nacional ha considerado como prima «lo que en realidad constituye el 30 % del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella, quitándoles la posibilidad de que ese 30 % que, se reitera, es parte de su salario básico y/o asignación básica»²⁶. En este escenario, fijó las reglas de interpretación del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en el siguiente orden:

1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica 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. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación.
2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros 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.
3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) tienen derecho 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.
4. Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.
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.
6. 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.
50. Por último, en sentencia del 9 de abril de 2024, la Sala de Con jueces de la Sección Segunda de esta corporación declaró la nulidad de los artículos 6 del Decreto 658 de 2008; 8 de los decretos 723 de 2009; 1388 de 2010; 1039 de 2011; 0874 de 2012; 1024 de 2013; 194 de 2014; 9 del Decreto 657 de 2008; y 4 de los decretos 722 de 2009; 1405 de 2010; 1041 de 2011; 848 de 2012; 1034 de 2013, 204 de 2014; 1105 de 2015; 234 de 2016; 1003 de 2017; y del 338 de 2018, en tanto previeron que «la prima especial, creada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, como una parte del salario y no como un pago adicional equivalente al 30% del salario». Lo anterior, al considerar que dichos decretos replicaron el contenido de las disposiciones de los

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 2 de septiembre de 2019, rad. núm. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18).



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

decretos salariales de los años 1997 a 2007, que fueron anuladas en la sentencia del 29 de abril de 2014.

51. A su vez, la referida sentencia negó la nulidad de los artículos 1 y 2 de los decretos 1257 de 2015; 245 de 2016; 1013 de 2017; y 337 de 2018, que dispusieron reajustes salariales, porque el demandante no planteó argumento específico alguno para disponer su retiro del ordenamiento jurídico.

3.4. Análisis del caso concreto

52. De conformidad con el artículo 328 del CGP, la Sala delimita su competencia, como juez de segunda instancia, a los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por la parte demandada.

3.4.1. Sobre la procedencia del restablecimiento del derecho a favor de la demandante, ante la imposibilidad presupuestal manifestada por la Nación, Rama Judicial

53. En primera instancia, la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca encontró acreditado que la señora Claudia Teresa Bolaños Calderón se vinculó como juez de la República a partir del 1 de septiembre de 2012, y que el último cargo desempeñado fue el de juez 27 penal municipal con función de conocimiento de Bogotá. En este contexto, precisó que la demandante tiene derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados sobre la base del salario básico más el 30% de este que corresponde a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, así como a la reliquidación de sus prestaciones sociales sobre la totalidad del salario básico, sin extraer el 30% de prima especial.

54. La autoridad judicial también indicó que no tenía vocación de prosperar la excepción de imposibilidad presupuestal planteada por la entidad demandada, toda vez que no existía en el proceso prueba que permitiera su declaración. Pese a ello, la entidad demandada presentó recurso de apelación, en el que reiteró dicha excepción, como justificación de no poder asumir el restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia.

55. Lo anterior, toda vez que, aunque aceptó que era su deber cumplir lo dispuesto en la sentencia del 2 de septiembre de 2019, por su carácter vinculante, lo cierto es que enfatizó en que no podía asumir el pago de acreencias laborales sin contar con la disponibilidad de los recursos correspondiente. De ahí que la totalidad de los cargos de la apelación van dirigidos a sustentar la referida imposibilidad presupuestal, una vez delimitados los efectos de la sentencia del 2 de septiembre de 2019.

56. En punto a lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que «la situación económica del empleador, sea este público o privado, [así como] los argumentos económicos, presupuestales o financieros, no justifican el incumplimiento del deber legal y constitucional de pagar oportunamente los salarios de los trabajadores»²⁷, ni que se omita el deber de adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar el

²⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Corte Constitucional: SU-995 de 1999, T-015 de 1995, T-146 de 1996, T-220 de 1998.



cese en los pagos salariales, en la medida en que este tipo de conductas desconocen los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias²⁸.

57. Aunado a esto, y como lo explicó la Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992 estableció una prima especial sin carácter salarial que «es un incremento sobre el salario básico y que **el carácter salarial de la prima especial del 30% sólo aplica para efectos de la cotización de pensión**».

58. En este orden de ideas, la Sala no encuentra de recibo los argumentos planteados por la Nación, Rama Judicial en el recurso de apelación, pues, como se indicó, las limitaciones presupuestales no constituyen una causal válida para que la entidad justifique que no puede asumir el restablecimiento del derecho en los términos que lo ordenó la primera instancia. Además, si la entidad accionada considera que no tiene el presupuesto suficiente para asumir el pago de sus acreencias laborales, debe adelantar las gestiones pertinentes para recaudar los recursos necesarios para cumplir las obligaciones que le fueron impuestas en la ley, tal y como afirmó que lo ha hecho.

59. Así las cosas, la «imposibilidad» de asumir el restablecimiento del derecho en el caso concreto por falta de presupuesto, además de vulnerar el derecho establecido en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, supone la afectación en el pago de los aportes que, por mandato legal, se deben realizar al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, por su carácter irrenunciable e imprescriptible.

60. Por tanto, como el Tribunal lo definió – aspecto que no fue controvertido – la señora Claudia Teresa Bolaños Calderón laboró en la Nación, Rama Judicial, como juez de la República a partir del 1 de septiembre de 2012²⁹ y el último cargo que desempeñó es el de juez 27 penal municipal con función de conocimiento de Bogotá³⁰. De ahí que la Sala constata que sería beneficiaria de la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, porque en el ejercicio de dichos cargos se le fraccionó el 30% de su salario para denominarlo prima especial, como lo demuestra la constancia expedida el 29 de marzo de 2017 por la coordinadora del Área de Talento Humano de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Bogotá para las anualidades de 2012 a 2015³¹.

61. De este modo se le redujo la remuneración mensual a la que legalmente tenía derecho, así como la base para liquidar las prestaciones sociales, las cuales se contabilizaron con el 70% devengado. En consecuencia, la Sala desestima el reparo

²⁸ Corte Constitucional, sentencias T-399 de 1998 y SU-484 de 2008.

²⁹ C. Principal, folios 27 y 107.

³⁰ C. Principal, folio 107. Este cargo lo ejerció del 12 de junio de 2018 al 3 de julio de 2018, aspecto que no controvirtió la entidad, de ahí que el Tribunal efectuó el reconocimiento sin condicionar el extremo final al 2015, sino hasta que la demandante ejerciera el cargo de juez de la República, en sintonía con la primera pretensión de restablecimiento del derecho que así lo solicitó expresamente. A lo anterior convendría agregar que, en la medida en que la pretensión se planteó de esta manera, la entidad allegó certificado en el que acreditó el ejercicio del cargo en 2018, esto es, con posterioridad al momento en que se radicó la reclamación administrativa y se interpuso la demanda.

³¹ C. Principal, folios 28 a 33.



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

formulado en el recurso de alzada, y concluye que la respuesta al problema jurídico es positiva.

62. En línea con lo anterior, aunque la entidad demandada no solicitó expresamente la modificación de la decisión en punto al carácter salarial de la prima especial, lo cierto es que sí incluyó como parte de su recurso de apelación el contenido de la sentencia del 2 de septiembre de 2019, de conformidad con la cual esta tenía carácter salarial únicamente para la liquidación de los aportes pensionales. De ahí que, en estos términos puntuales, la Sala modificará el ordinal tercero de la parte resolutiva de la sentencia apelada en cuanto dispuso que «la prima especial de servicios [...] solo tiene carácter salarial para la reliquidación de la pensión de jubilación durante toda la relación laboral así para aportes a seguridad social en salud», para disponer, en su lugar, que la citada prima solo tiene carácter salarial para la pensión de jubilación en los términos de la sentencia del 2 de septiembre de 2019.

63. Además, esto se realiza como una medida para garantizar el principio de congruencia, toda vez que de la parte motiva de la providencia apelada se extrae que consideró que la prima especial únicamente tenía carácter salarial para la cotización en pensión.

64. Finalmente, la Sala no pasa por alto que, como lo consideró el Tribunal, operó la prescripción trienal respecto de las sumas reclamadas antes del 7 de julio de 2013, como consecuencia de que la demandante radicó reclamación administrativa ese día y mes del 2016³².

65. No obstante, la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 constituye un factor que se debe tener en cuenta para liquidar la pensión, y que los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones son irrenunciables³³ e imprescriptibles³⁴. Esta circunstancia supone el deber en cabeza de los jueces de instancia, de ordenar su reconocimiento, en consonancia con el restablecimiento del derecho al que haya lugar en un determinado caso, para efectos de evitar que se vulnerare el derecho fundamental a la seguridad social, y las garantías constitucionales que lo protegen.

66. De acuerdo con lo anterior, al margen de la prescripción trienal demostrada, la Subsección observa que, en el presente asunto, hay lugar al pago de los aportes correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 —fecha en que la demandante se vinculó como juez de la República— y, en adelante, hasta que permanezca en el cargo que le otorga el beneficio, sobre el 100% de la remuneración

³² C. Principal, folio 4. Sello de recibido que obra en la parte superior derecha. Esto, lo ratificó la entidad demandada al proferir la Resolución núm. 6593 del 12 de agosto de 2016, que concedió el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la Resolución núm. 6172, al precisar que la solicitud se radicó el 7 de julio de 2016, al núm. 31101. C. Principal, folio 26. Ahora bien, en todo caso, esta fecha no es cuestionada por la parte demandada en el proceso.

³³ Constitución Política, artículo 48. «En armonía con lo anterior, el artículo 53 constitucional, al señalar los principios mínimos fundamentales del estatuto del trabajo, prevé la «irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales».

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, rad. núm. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. «[L]a Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, si son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales».



básica mensual y el 30% por concepto de prima especial. Lo anterior, por cuanto el Tribunal reconoció, como quedó visto, que la demandante tenía derecho a percibirla, así como el reajuste salarial y prestacional derivado de la indebida interpretación de la Ley 4^a de 1992.

67. Por esta razón, debe adicionarse la parte resolutiva del fallo apelado, en el sentido de ordenarle a la entidad demandada que realice los respectivos aportes a seguridad social en pensiones, de carácter irrenunciable e imprescriptible, derivados de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en favor de la demandante, respecto del lapso mencionado, esto es, desde el 1 de septiembre de 2012, cuando la demandante se vinculó como juez de la República, y, en adelante, hasta que deje de ocupar el cargo que le otorga el beneficio.

3.5. Conclusión

68. La Sala concluye que, en el presente asunto, la Nación, Rama Judicial no se encuentra exonerada de asumir el cumplimiento del restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia, ante la falta de presupuesto para ello.

69. Por esta razón, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia, en cuanto ordenó estarse a lo resuelto en las sentencias del 29 de abril de 2014 y del 2 de septiembre de 2019, anuló los actos administrativos demandados, accedió a la reliquidación de los ingresos mensuales y de las prestaciones sociales a partir del 7 de julio de 2013, por prescripción, declaró probada parcialmente la excepción de prescripción trienal respecto de las sumas causadas antes de la citada fecha y reconoció el pago de la prima especial del 30% como una adición del salario básico, desestimó las demás excepciones planteadas por la demandada, se abstuvo de condenar en costas, ordenó actualizar los valores, condenó al pago de intereses comerciales, y dispuso lo pertinente para el cumplimiento de la sentencia.

70. Por su parte, modificará el ordinal tercero de la parte resolutiva para precisar lo relativo al carácter salarial de la prima especial únicamente para efectos de la pensión de jubilación y adicionará la sentencia, en línea con esto, para que la Nación, Rama Judicial realice los aportes correspondientes a los períodos laborados del 1 de septiembre de 2012, en adelante. Asimismo, se adicionará la decisión para disponer que los reconocimientos serán procedentes siempre y cuando las sumas a pagar por concepto de las reliquidaciones aquí ordenadas no se hayan cancelado por la entidad previamente. Por lo que corresponde a esta hacer la verificación correspondiente.

3.6. Costas

71. La presente providencia acoge el criterio de interpretación mayoritario³⁵ de la

³⁵ La magistrada ponente considera que para condenar en costas a la parte vencida debe acudirse a un criterio objetivo valorativo por varias a razones a saber: (i) El artículo 188 del CPACA mantiene vigente la regla de procedencia en materia de costas para el proceso de lo contencioso-administrativo. (ii) Dicho artículo 188 no excluye la aplicación del CGP, por ejemplo, el artículo 365, según el cual solo habrá lugar a costas «cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación». (iii) La temeridad o mala fe deben ser valoradas por el juez en el escenario previsto en el artículo 80 del CGP, con el propósito de determinar la eventual responsabilidad patrimonial de las partes, «sin perjuicio de las costas». (iv) El inciso segundo del artículo 188 no morigerá el criterio objetivo, por el contrario, amplía su espectro al considerar que en los asuntos en los que se ventila un interés público, antes exceptuados, es posible imponer condena en costas «cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal». (v) Los parámetros antes enunciados son



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

Subsección sobre el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, que consiste en que para decretar la condena en costas se debe verificar que la parte vencida actuó de manera temeraria o de mala fe. Por lo tanto, no hay lugar en el caso bajo estudio se imponga dicha condena, en atención a que no se advierte que aquella haya incurrido en las anteriores conductas. En igual sentido, se confirmará la sentencia de primera instancia en cuanto se abstuvo de imponer condena en costas.

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

FALLA

PRIMERO. Confirmar la sentencia proferida por la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 15 de julio de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Modificar el ordinal **tercero** de la sentencia proferida por la Sala Transitoria de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 15 de julio de 2022, el cual quedará así:

TERCERO. - Condenase a la Nación - Rama Judicial a pagarle a la demandante **Claudia Teresa Bolaños Calderón**, el derecho que tiene a la reliquidación y pago de sus ingresos mensuales, liquidados a partir del **7 de julio de 2013 y hasta la fecha en que funja o fungió en el cargo de juez municipal, juez del circuito u otro equivalente** sobre la base del salario básico más el 30% de éste, que corresponde a la prima especial contenida en el artículo 14 de la Ley 4^a de 1992 y el derecho al reconocimiento, reliquidación y pago de sus prestaciones sociales, liquidadas sobre la base de todo salario básico, “*sin lugar a detraer de la misma el 30% de la prima especial, por lo cual, si ello ocurrió así, se debe proceder a su reajuste*”, durante el periodo supra relacionado. Siguiéndose para su liquidación y pago los parámetros fijados en esta sentencia, sin que en ningún caso se supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo que ocupó la demandante en el periodo supra relacionado. Precisándose, además, que aquellos funcionarios beneficiarios de la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4^a de 1992, sometidos al régimen del Decreto 610 de 1998, no podrá superar en ningún caso el tope establecido por el Gobierno nacional. Con la precisión de que la prima especial de que trata la citada normativa solo tiene carácter salarial para la reliquidación de la pensión de jubilación durante toda la relación laboral, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO. Adicionar a la anterior providencia que la Nación, Rama Judicial, deberá reliquidar y pagar las cotizaciones o aportes hechos al Sistema General de Seguridad

producto de una interpretación finalista y sistemática de las normas citadas, sin perjuicio de las de carácter especial como los artículos 265 a 269 del CPACA. // Lo expuesto en consonancia con la sentencia SU-241 de 2024 de la Corte Constitucional, que a propósito del régimen de costas en el CPACA indicó que «*puede concluirse que para imponer la condena en costas el juez ya no tiene en cuenta la conducta temeraria o de mala fe de las partes a la hora de condenar en costas, sino la derrota en el proceso y la prueba de su causación, esto es, un criterio objetivo-valorativo.*». En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, M.P. William Hernández Gómez, rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-14).



Radicación: 25000-23-42-000-2018-00437-02 (1162-2023)

Demandante: Claudia Teresa Bolaños Calderón

Demandado: Nación, Rama Judicial

Social en Pensiones en favor de Claudia Teresa Bolaños Calderón durante su permanencia en los cargos que le otorgaron el derecho a este reconocimiento, siempre que la entidad no los hubiera realizado, al tener en cuenta como ingreso base de liquidación el 100% del salario básico mensual, más el 30% correspondiente a la prima especial, desde el 1 de septiembre de 2012 – cuando ingresó a laborar como juez de la República– y, en adelante, hasta que permanezca vinculada en el cargo que le otorga el beneficio, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Igualmente, los reconocimientos ordenados serán procedentes siempre y cuando las sumas a pagar por concepto de las reliquidaciones ordenadas no se hayan cancelado por la entidad previamente. Por lo que corresponde a esta hacer la verificación correspondiente.

CUARTO. No condenar en costas en segunda instancia.

QUINTO. Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el Sistema de Gestión Judicial, Samai.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>

VMP/SEJV