



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

Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo

Bogotá D.C., dos (2) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 08001-23-33-000-2016-00847-02 (1828-2025)
Demandante: Claudia María Fandiño de Muñiz
Demandado: Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

Tema: prima especial de servicios, artículo 14 de la Ley 4 de 1992. **Subtema 1:** carácter salarial de la prima especial de servicios para efectos pensionales. **Subtema 2:** reliquidación del salario y de las prestaciones por reducción del salario base de liquidación. Procedencia. Sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019. **Subtema 3:** disponibilidad presupuestal de las entidades y el cumplimiento de acreencias laborales. **Subtema 4:** aportes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones. Irrenunciabilidad e imprescriptibilidad de aportes.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Conjueces, el 25 de abril de 2025, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La accionante, en calidad de magistrada de tribunal, solicitó la reliquidación y pago del salario y de las prestaciones sociales con inclusión de la prima especial de servicios como factor salarial. El Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda al considerar que dicho emolumento tiene carácter salarial para efectos de reliquidar las prestaciones sociales.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

1. La señora Claudia María Fandiño de Muñiz, mediante apoderado judicial, presentó demanda el 8 de agosto de 2016¹, en ejercicio del medio de control de nulidad

¹ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, pág. 88.



y restablecimiento del derecho, contra la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con las siguientes pretensiones²:

2. Se declare la nulidad del Oficio DES 001700 del 16 de junio de 2014, por medio del cual la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Barranquilla, negó la reliquidación del salario y las prestaciones sociales de la demandante con la inclusión de la prima especial de servicios del 30%. Asimismo, que se declare la nulidad de la Resolución 6317 del 5 de noviembre de 2015, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que confirmó el anterior acto administrativo al resolver el recurso de apelación interpuesto.

3. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a reconocer y pagar a favor de la accionante desde el 1 de enero de 1993 hasta la fecha de la sentencia y en adelante, la reliquidación de su salario (con el aumento del 30% que se disminuyó) y las prestaciones sociales —primas, cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, y bonificaciones—, tomando como base para la liquidación el 100% del sueldo básico, incluida la prima especial de servicios como factor salarial.

4. Adicionalmente, solicitó que se ordene a la entidad demandada que actualice las sumas adeudadas y pague los intereses moratorios a que haya lugar.

2.1.1. Hechos

5. La Sala sintetiza los hechos de la demanda, así:

6. La señora Claudia María Fandiño de Muñiz ha prestado sus servicios a la Rama Judicial, como juez de la República del 31 de enero de 1990 al 30 de abril de 2003, y en calidad de magistrada de tribunal desde el 1 de mayo de 2003; cargo que continuaba desempeñando a la fecha de presentación de la demanda.

7. El 21 de mayo de 2014 la accionante solicitó a la entidad accionada la reliquidación del salario y de las prestaciones sociales teniendo en cuenta el 100% de la asignación básica, con la inclusión del 30% de la prima especial.

8. A través del Oficio DES 001700 del 16 de junio de 2014, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Barranquilla negó la reliquidación pretendida por la demandante. Dicha decisión fue confirmada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en la Resolución 6317 del 5 de noviembre de 2015, al resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.1.2. Normas violadas y concepto de violación

9. En la demanda se citan las siguientes normas vulneradas:

- De la Constitución Política, el artículo 150, numeral 19, literales e) y f).
- De la Ley 4 de 1992, el artículo 14.

² Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 1 a 10.



10. Indicó que la Sala de Conjueces de esta corporación, en sentencia del 29 de abril de 2014, señaló que el Gobierno nacional en los decretos salariales de los años 1993 a 2007 contravino los criterios fijados por el legislador, al interpretar y aplicar de manera errónea el artículo 14 de la Ley 4 de 1992. Ello, en tanto disminuyó la asignación básica en un 30% por concepto de prima especial. Además, se precisó la naturaleza jurídica de la prima especial, en el sentido de indicar que se trata de un concepto adicional a la asignación mensual que recibe el servidor público; y, por lo tanto, tiene carácter salarial.

11. Sostuvo que el derecho reclamado surgió con la sentencia antes mencionada, razón por la cual el término de caducidad y prescripción se contabiliza a partir del 29 de abril de 2014.

2.2. Contestación de la demanda

12. La entidad accionada no contestó la demanda³.

2.3. Sentencia de primera instancia

13. El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Conjueces, mediante sentencia del 25 de abril de 2025, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En tal sentido, ordenó inaplicar por inconstitucionalidad la expresión «sin carácter salarial» contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y declaró la nulidad de los actos administrativos acusados, además de lo siguiente⁴:

[...]

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho se condena a la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a reconocer y pagar el 30% correspondiente a la prima especial de servicio, emolumento de que trata el artículo 14 de la Ley 4ta de 1992, que percibió la señora CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ, como factor salarial y la reliquidación de los salarios y prestaciones sociales por ella devengados a partir del 21 de mayo de 2011, hasta la fecha en que se verifique el cumplimiento de esta sentencia, así como al pago de las diferencias salariales y prestaciones de la reliquidación aquí ordenada.

Asimismo, la entidad demandada deberá liquidarle al (sic) demandante CLAUDIA MARÍA FANDIÑO DE MUÑIZ los salarios y las prestaciones sociales que a futuro se causen hasta tanto se mantenga la relación laboral, con inclusión de la citada prima como factor salarial.

[...]

QUINTO: Sin condena en costas en esta instancia, acorde con lo establecido en el artículo 188 de la ley 143 de 2011.

[...] .

³ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 05. AUTO FIGUA SENTENCIA ANTICIPADA.

⁴ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 13. Sentencia 000-2016-00847-00.



14. Adujo que el Consejo de Estado, en la sentencia del 2 de abril de 2009, dentro del proceso con radicado número 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), rectificó su jurisprudencia frente al concepto de la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992; la cual, consideró que constituye un incremento a la remuneración de los servidores públicos beneficiarios de esta. A su vez, en la sentencia del 19 de mayo de 2010, radicado número 25000-23-25-000-2005-01134-01 (0419-07), se determinó que el Gobierno nacional disminuyó el monto de las prestaciones sociales de los funcionarios acreedores de la mencionada prima especial.
15. Resaltó que la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, mediante la sentencia del 2 de septiembre de 2019 definió que el Gobierno nacional en los decretos salariales y prestacionales de los años 1993 y sucesivos, denominó prima especial lo que en realidad corresponde al 30% del salario de los funcionarios y empleados que tienen derecho a ella.
16. Señaló que, con ocasión de lo anterior, los servidores públicos beneficiarios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales teniendo en cuenta como base el 100% del salario básico, más el 30% adicional, correspondiente a la prima especial, con carácter salarial.
17. Manifestó que conforme se logró probar en el expediente, la demandante labora en la Rama Judicial desde el 31 de enero de 1990. Además, se le aplicó el régimen previsto en calidad de «juez de la República», habiéndose excluido de la liquidación de sus prestaciones sociales el porcentaje del 30% de la prima especial de servicios, como factor salarial.
18. Afirmó que la prima especial tiene carácter salarial; por ende, a la accionante le asiste el derecho a que su salario y prestaciones sociales se reliquiden con la inclusión del 30% por concepto de dicho emolumento.
19. Señaló que la Corte Constitucional en sentencia C-681 del 6 de agosto de 2003 declaró inexecutable la expresión «sin carácter salarial» del artículo 15 de la Ley 4 de 1992. Sin embargo, no se tomó decisión alguna en ese sentido para los servidores públicos beneficiarios del artículo 14 de la misma ley.
20. Aclaró que, de acuerdo con la sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019, proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, el derecho a la prima especial se hizo exigible a partir del 7 de enero de 1993, momento en el que entró en vigor el Decreto 57 de 1993 que la reglamentó por primera vez. Así, el término de prescripción se comienza a contabilizar a partir de la fecha en la que se haya presentado la solicitud ante la administración.
21. Sostuvo que, en atención al anterior precedente, como la reclamación administrativa se presentó el 21 de mayo de 2014 se configuró la prescripción trienal de los derechos reclamados antes del 21 de mayo de 2011.



2.4. Recurso de apelación

22. La parte accionada solicitó que se revoque el fallo de primera instancia⁵.
23. Indicó que con la expedición de la Ley 4 de 1992 se autorizó al Gobierno nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los de la Rama Judicial. En desarrollo de dicha ley, se proferieron dos decretos, el 51 de 1993 que mantuvo el régimen ordinario que cobijó a todos los servidores hasta el año 1992 (no acogidos); y el 57 de 1993, de aplicación obligatoria para quienes se vinculen luego de la entrada en vigor de la Ley 4 de 1992 (acogidos).
24. Resaltó que por mandato expreso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, criterio que fue confirmado por la Corte Constitucional en la sentencia C-279 de 1996, en la que se declaró la exequibilidad de la expresión «sin carácter salarial» de la referida norma.
25. Aclaró que la mencionada expresión continuó en los decretos salariales anuales expedidos por el Gobierno nacional desde el año 1993 hasta el 2014. Sin embargo, el legislador, en el artículo 1 de la Ley 332 de 1996, «levantó parcialmente el carácter no salarial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, al establecer que la prima especial de servicios hará parte del ingreso base de únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación.
26. Afirmó que la sentencia dictada el 29 de abril de 2014 por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado declaró la nulidad de los apartes de los decretos salariales de la Rama Judicial proferidos desde el año 1993 hasta el 2007 que, al reconocer la prima especial, disminuyeron en un 30%, por concepto de tal emolumento, el salario básico de los servidores públicos. No obstante, no se hizo pronunciamiento alguno respecto a las disposiciones consignadas en los decretos posteriores, esto es, del año 2008 al 2014, que preveían la misma disminución de la asignación básica dado el reconocimiento de la prima especial; por lo cual se encuentran vigentes y son de obligatorio cumplimiento.
27. Señaló que en la sentencia dictada el 2 de septiembre de 2019⁶, la Sala de Conjuces del Consejo de Estado definió que el Gobierno nacional hizo una interpretación errónea a partir de la Ley 4 de 1992, en cuanto consideró que la prima especial constituía el 30% de la asignación básica; razón por la cual se afectaron las prestaciones sociales, que se liquidaron con el salario básico disminuido.
28. Relató que, según la anterior sentencia, «los jueces de la República» tienen derecho al reconocimiento y pago de las diferencias causadas por concepto de reliquidación de prestaciones sociales y laborales con la base del 100% del salario básico mensual; y el 30% adicional, calculado sobre el 100% del salario básico, por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, sin carácter salarial.

⁵ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 16. M1682995-D08001233300020160084700112561230RecursoAPELACION2025_5_14_8433.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 2 de septiembre de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18).



29. Enfatizó que, si bien la prima especial constituye un ingreso mensual, no se puede desconocer que los decretos salariales anuales limitan el carácter salarial de dicho concepto. Por ende, afirmó que la entidad liquidó y pagó a la accionante en condición de magistrada de tribunal los salarios, las prestaciones sociales y la prima especial del 30% de conformidad con las disposiciones vigentes en cada anualidad.

30. Indicó, a modo de ejemplo, que de acuerdo con el Decreto 194 de 2014⁷, la remuneración mensual del magistrado de tribunal se fijó en \$8.589.956 (artículo 4, numeral 2) «valor que incluye la asignación básica mensual y la prima especial mensual», y en el artículo 8 de dicho estatuto se estableció que «en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 se considera como prima sin carácter salarial el 30% del salario básico mensual».

31. Precisó que de conformidad con la anterior normativa la remuneración mensual para el cargo de magistrado de tribunal en el año 2014 correspondía a la siguiente descripción:

- Remuneración mensual magistrado tribunal: \$8.589.956 de donde:
Prima especial: $6.093.848 \times 30 / 130$: \$1.982.298.
La diferencia corresponde al salario: \$6.607.658

32. Sostuvo que acceder al pago adicional del 30% de la prima especial de servicios implicaría que mensualmente se le pague al servidor una remuneración que excede el techo establecido por el Decreto 1251 de 2009, esto es, el 47,7%, 43% y 34,7%, del 70% del total de los ingresos de los magistrados de altas cortes.

33. Manifestó que la entidad no puede aplicar de oficio la sentencia del 29 de abril de 2014, por cuanto según el criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es una sentencia declarativa que no es título constitutivo de gasto. Afirmó que se encuentra en imposibilidad presupuestal para efectuar el pago de los derechos reclamados, por cuanto el mencionado ministerio no ha asignado recursos de presupuesto en el rubro de nómina, relacionados con la reliquidación de salarios y prestaciones sociales teniendo en cuenta el 100% de la asignación básica más el 30% por concepto de prima especial. Además, de conformidad con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, compilatorio del artículo 86 de la Ley 38 de 1989, y el artículo 2.8.3.2.1. del Decreto 1068 de 2015, ninguna autoridad podrá contraer obligación atribuible a gastos sobre apropiaciones inexistentes, es decir, que no cuentan con disponibilidad presupuestal.

2.5. Trámite procesal en segunda instancia

34. Mediante auto del 8 de agosto de 2025, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, y se prescindió del traslado para alegar de conclusión, en aplicación de la Ley 2080 de 2021⁸.

⁷ Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones.

⁸ Samai, índice 04.



2.6. Alegatos de conclusión

35. La parte demandante allegó memorial en el que se pronunció respecto al recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, pese a que no se corrió traslado para alegar en el presente asunto⁹.

36. Reiteró los argumentos de la demanda. Manifestó que la accionante pertenece al régimen de acogidos de la Ley 4 de 1992 y, por lo tanto, tiene derecho a la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de mencionada ley, la cual posee carácter salarial, como lo indicó el Consejo de Estado en las sentencias del 29 de abril de 2014¹⁰ y 19 de marzo de 2019.

37. Adujo que el Decreto 1251 de 2009 que establece límites a los ingresos anuales de los jueces de la República, no aplica al caso, toda vez que solo rigió para el año de su promulgación.

38. Añadió que la falta de autorización presupuestal para dar cumplimiento a la sentencia de primera instancia desconoce que la decisión presta mérito ejecutivo, de modo que en cualquier caso la accionante cuenta con los medios idóneos como el proceso ejecutivo para el cumplimiento de la obligación contenida en el respectivo fallo.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

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

3.2. Problemas jurídicos

40. De acuerdo con el recurso de apelación, y teniendo en cuenta que, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la alzada, corresponde a la Sala definir si:

41. ¿La demandante, en su condición de juez y posteriormente magistrada de tribunal, tiene derecho a la reliquidación y pago de las prestaciones sociales con inclusión de la prima especial de servicios como factor salarial?

42. ¿La accionante tiene derecho a la reliquidación de los salarios y de las prestaciones sociales devengadas durante el tiempo en que se desempeñó como funcionaria judicial con la inclusión del 30% que presuntamente se descontaba de la asignación básica por concepto de prima especial de servicios?

⁹ Samai, índice 08.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 29 de abril de 2014, exp. 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07).



43. ¿Se configuró la prescripción trienal de los derechos reclamados por la demandante?
44. ¿El hecho de acceder a las pretensiones de la demanda implicaría superar el tope previsto en el Decreto 1251 de 2009?
45. ¿Procede el restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia, pese a que la Rama Judicial argumentó la imposibilidad presupuestal para darle cumplimiento?
46. Para resolver los interrogantes planteados se desarrollarán algunas consideraciones sobre la prima especial de servicios.

3.3. Marco normativo y jurisprudencial

47. 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.

48. El Gobierno nacional, en virtud de la competencia atribuida por la Ley 4 de 1992, expidió el Decreto 57 de 1993¹¹ 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 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
(...).

49. 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

¹¹ «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».



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 limitaciones¹², 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.

50. 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».

51. 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 solicitada 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»¹³.

52. En el segundo estudio de legalidad, la Sección, mediante sentencia del 2 de abril de 2009, efectuó una «rectificación jurisprudencial» en el sentido de precisar que «el control jerárquico» entre los decretos expedidos anualmente por el Gobierno nacional 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»¹⁴.

53. 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».

¹² Expresión declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-444 de 1997.

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 9 de marzo de 2006, exp. 11001-03-25-000-2003-00057-00(121-03).

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 2 de abril de 2009, exp. 11001-03-25-000-2007-00098-00(1831-07).



54. 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»¹⁵. La nulidad dispuesta en esa ocasión tuvo el mismo efecto señalado en la sentencia del 2 de abril de 2009¹⁶.

55. Por último, la Sala de Conjueces 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 declararon la nulidad de los artículos que fijaban el porcentaje de la prima especial, 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»¹⁷. En este escenario, estableció unos criterios 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

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 29 de abril de 2014, exp. 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07). «Declárase la nulidad, con los efectos previstos en la parte motiva de esta sentencia, de los siguientes Artículos: 9º del Decreto 51 de 1993; 9º y 10º del Decreto 54 de 1993; 6º del Decreto 57 de 1993; 9º del Decreto 104 de 1994; 6º del Decreto 106 de 1994; 9º y 10º del Decreto 107 de 1994; 10º y 11º del Decreto 26 de 1995; 7º del Decreto 43 de 1995; 9º del Decreto 47 de 1995; 9º del Decreto 34 de 1996; 10º, 12º y 14º del Decreto 35 de 1996; 6º del Decreto 36 de 1996; 9º del Decreto 47 de 1997; 9º, 11º y 13º del Decreto 56 de 1997; 6º del Decreto 76 de 1997; 6º del Decreto 64 de 1998; 9º del Decreto 65 de 1998; 9º, 11º y 13º del Decreto 67 de 1998; 9º, 11º y 13º del Decreto 37 de 1999; 9º del Decreto 43 de 1999; 6º del Decreto 44 de 1999; 9º, 11º y 13 del Decreto 2734 de 2000; 9º del Decreto 2739 de 2000; 7º del Decreto 2740 de 2000; 9º del Decreto 1474 de 2001; 7º del Decreto 1475 de 2001; 9º, 11º y 13º del Decreto 1482 de 2001; 7º del Decreto 2720 de 2001; 9º del Decreto 2724 de 2001; 9º, 11º y 13º del Decreto 2730 de 2001; 6º del Decreto 673 de 2002; 9º del Decreto 682 de 2002; 8º, 10º y 12º del Decreto 683 de 2002; 8º, 10º y 12º del Decreto 3548 de 2003; 9º del Decreto 3568 de 2003; 6º del Decreto 3569 de 2003; 8º, 10º y 12º del Decreto 4169 de 2004; 9º del Decreto 4171 de 2004; 6º del Decreto 4172 de 2004; 8º, 10º y 12º del Decreto 933 de 2005; 9 del Decreto 935 de 2005; 6º del Decreto 936 de 2005; 9º del Decreto 388 de 2006; 6 del Decreto 389 de 2006; 8º, 10º y 12º del Decreto 392 de 2006; 9º del Decreto 617 de 2007; 6º del Decreto 618 de 2007; 8º, 10º y 12º del Decreto 621 de 2007; y los Arts. 8º, 9º, y 11 del Decreto 3048 de 2007».

¹⁶ «(...) 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».

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 2 de septiembre de 2019, 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18).



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 (sic) 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.

56. Frente a la prescripción de la prima especial, la sentencia citó los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, para establecer que el cómputo de dicho término supone la definición de dos aspectos, a saber: «(i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo los 3 años anteriores a la interrupción».

57. En lo atinente a la exigibilidad precisó que «el hecho constitutivo del derecho a la prima especial que se reclama se hizo exigible con la entrada en vigor del decreto que reglamentó primigeniamente la Ley 4 de 1992 (...) En consecuencia, desde el 7 de enero de 1993 los interesados podrían haber interrumpido la prescripción trienal. Expresado en otras palabras, no fue con la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014 que surgió el derecho a interrumpir la prescripción, dada su naturaleza declarativa».

58. Por último, en sentencia del 9 de abril de 2024¹⁸, la Sala de Conjuces 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 4ª 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 decretos salariales de los años 1997 a 2007, que fueron anuladas en la sentencia del 29 de abril de 2014.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces, sentencia del 9 de abril de 2024, exp. 11001032500020190060900 (4735-2019).



59. 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 argumentos específicos para disponer su retiro del ordenamiento jurídico.

3.4. Hechos probados relevantes

60. De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

61. La señora María Claudia Fandiño de Muñiz se vinculó a la Rama Judicial, en los siguientes cargos¹⁹:

- Juez municipal del 31 de enero de 1990 al 28 de febrero de 1994.
- Juez del circuito desde el 29 de agosto de 1994 hasta el 31 de noviembre de 1994.
- Juez municipal del 1 de diciembre de 1994 al 2 de mayo de 1999.
- Juez del circuito desde el 3 de mayo de 1999 hasta el 30 de abril de 2003.
- Magistrada de tribunal del 1 de mayo de 2003 al 16 de mayo de 2003.
- Juez del circuito desde el 17 de mayo de 2003 hasta el 10 de enero de 2004.
- Magistrada de tribunal del 11 de enero de 2004 hasta el momento de la presentación de la demanda²⁰.

62. El 21 de mayo de 2014, la demandante solicitó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial la reliquidación y pago de los salarios y de las prestaciones sociales con la inclusión de la prima especial de servicios, dado que la base salarial se redujo en un porcentaje del 30% por concepto de tal emolumento²¹.

63. Mediante el Oficio DES 001700 del 16 de junio de 2014, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Barranquilla negó las pretensiones de la accionante relativas a la reliquidación y pago de los salarios y prestaciones sociales, con la inclusión de la prima especial como factor salarial²².

64. A través de la Resolución 6317 del 5 de noviembre de 2015, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial confirmó el anterior acto administrativo al decidir el recurso de apelación interpuesto²³.

¹⁹ Según el certificado expedido el 28 de julio de 2016 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, visto en Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 71 a 73.

²⁰ Según se lee en el hecho 1 de la demanda.

²¹ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 11 a 17.

²² Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 19 a 21.

²³ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 22 a 39.



3.5. Caso concreto

3.5.1. De la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión del 30% por concepto de prima especial

65. La parte demandada en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia alegó que la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 solo constituye factor salarial para efectos pensionales. Por ende, no es procedente la reliquidación de las prestaciones sociales de la accionante con la inclusión del 30% por concepto de prima especial.

66. En este orden de ideas, la Sala procede a definir si la señora Claudia María Fandiño de Muñiz tiene derecho a la reliquidación pretendida con la inclusión de la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

67. Sobre el particular, se advierte que el Tribunal Administrativo del Atlántico consideró que la prima especial de servicios tiene carácter salarial. Por tal razón, ordenó a la entidad accionada el reconocimiento y pago de la prima especial como factor salarial; además, reliquidar los salarios y las prestaciones sociales devengadas desde el 21 de mayo de 2011, por prescripción. En tal sentido, dispuso también que se pagaran las diferencias entre lo reconocido y lo que se ordenaba reliquidar.

68. En primer lugar, la Sala resalta, conforme se explicó en el acápite de marco normativo y jurisprudencial de esta providencia, que el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 creó a favor de los jueces de la República, entre otros servidores públicos, la denominada prima especial de servicios no inferior al 30% ni superior al 60% del sueldo básico, «sin carácter salarial».

69. La anterior norma fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, en la sentencia C-279 de 1996. Dicha autoridad declaró la exequibilidad de la expresión «sin carácter salarial», al considerar que no existía «ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia [...] que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador»²⁴. Lo anterior, en la medida en que «el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qu[é] componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución»²⁵.

70. Luego, con la expedición de la Ley 332 de 1996, se estableció que la referida prima constituiría factor salarial solo para efectos de la liquidación de la pensión. Tal norma previó lo siguiente:

Artículo 1º.- La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, **que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio** harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-279 de 1996.

²⁵ *Ibidem*.



pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima **con las mismas limitaciones**, también se aplicará 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. (Negrilla fuera del texto).

71. Esta última norma también fue objeto de revisión²⁶, en la sentencia C-444 de 1997; oportunidad en la que, la Corte Constitucional reiteró y reafirmó la potestad del legislador para «establecer las sumas de dinero que habitualmente puede percibir el empleado, [y] que no se tendr[ían] en cuenta para efectos de liquidar determinadas prestaciones sociales, o que no se tendrían] como salario»²⁷.

72. A su vez, esta corporación, en diferentes providencias, ha estudiado la naturaleza de la prima especial. Así, en la sentencia del 12 de septiembre de 2018²⁸ indicó que, «[e]n cuanto a las prestaciones sociales, [el mencionado concepto] no [era] un factor salarial, de manera que [no debía] ser sumada ni excluida para establecer la base sobre la cual se van a liquidar las prestaciones sociales», y precisó que estas deberían «ser liquidadas sólo sobre la base del 100% del salario básico mensual»²⁹. De igual forma, en el fallo del 2 de septiembre de 2019³⁰ explicó que la prima especial «solo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación»³¹.

73. Lo expuesto da cuenta que tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como de esta corporación, ha reiterado que la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 no hace parte de la base para liquidar prestaciones sociales, contrario a lo manifestado por el juez de primera instancia, en tanto únicamente debe considerarse para efectos pensionales.

74. Ahora bien, descendiendo al caso particular, se observa que la señora Claudia María Fandiño de Muñiz se desempeñó como juez de la República desde el 31 de enero de 1990 hasta el 30 de abril de 2010; en calidad de magistrada de tribunal del 1 de mayo de 2003 al 16 de mayo de 2003; nuevamente como juez de la República, desde el 17 de mayo de 2003 hasta el 10 de enero de 2004; y en calidad de magistrada de tribunal del 11 de enero de 2004 hasta el momento de la presentación de la demanda³². Por consiguiente, es beneficiaria de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, la cual conforme se dijo antes, solo constituye ingreso base de liquidación para pensión.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-444 de 1997.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 12 de septiembre de 2018, rad. núm. 73001-23-33-000-2012-00183-02 (3546-2015).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ 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 (2204-2018).

³¹ *Ibidem*.

³² Según los hechos de la demanda y el certificado expedido el 28 de julio de 2016 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, visto en Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 71 a 73.



75. En punto, como la prima especial solo ostenta el carácter salarial para efectos pensionales, contrario a lo afirmado en la sentencia impugnada, no puede incluirse en la base de liquidación de las prestaciones sociales percibidas por la accionante. Por ende, no es procedente la reliquidación pretendida teniendo en cuenta la referida prestación.

76. Así las cosas, por razón a que la accionante no tiene derecho a que sus prestaciones sociales se liquiden teniendo en cuenta la prima especial, se revocará el numeral primero de la sentencia de primera instancia, en cuanto ordenó inaplicar por inconstitucionalidad la expresión «sin carácter salarial» contenida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y se modificará el numeral tercero, que reconoció la prima especial como factor salarial.

3.5.2. Del reconocimiento de la prima especial y la reliquidación de las prestaciones sociales por el fraccionamiento del salario

77. La parte demandada en el recurso de apelación adujo que aun cuando la sentencia del 29 de abril de 2014 decretó la nulidad de los decretos salariales y pensionales de los años 1993 a 2007, lo cierto es que no anuló los decretos posteriores, esto es, del 2008 en adelante, de manera que continúan siendo válidos y se encuentran vigentes; en tal sentido, el 30% del salario es la prima especial de servicios, sin carácter salarial. Expuso, a modo de ejemplo, que en el año 2014 la remuneración mensual de magistrado tribunal era de \$8.589.956 de donde: la prima especial correspondía a «\$1.982.298», mientras que la diferencia por concepto de salario a \$6.607.658.

78. Asimismo, señaló que «los jueces de la República» tienen derecho al reconocimiento y pago de las diferencias causadas por concepto de reliquidación de prestaciones sociales y laborales con la base del 100% del salario básico mensual; y el 30% adicional, calculado sobre el 100% del salario básico, por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, sin carácter salarial.

79. Al respecto, el Tribunal en el fallo de primera instancia manifestó que conforme con la sentencia del 2 de septiembre de 2019³³, proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, los beneficiarios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 tienen derecho a la reliquidación de los salarios y de las prestaciones sociales sobre el 100% del salario básico, más el 30% adicional, correspondiente a la prima especial, la cual concluyó que tiene carácter salarial. Por consiguiente, como se dijo antes, ordenó la reliquidación de los salarios y prestaciones sociales de la accionante con la inclusión de la prima especial de servicios como factor salarial.

80. En este orden de ideas, la Sala definirá si la accionante tiene derecho a la reliquidación del salario básico y de las prestaciones sociales devengadas durante el ejercicio del cargo de magistrada de tribunal con la inclusión del 30% que presuntamente se descontaba de la asignación básica por concepto de prima especial de servicios.

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 2 de septiembre de 2019, Rad. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18).



81. En primer lugar, es necesario precisar que en la sentencia dictada el 2 de septiembre de 2019 por la Sala de Conjuces de esta corporación, citada por el juez de primera instancia, se determinó que el Gobierno nacional en los decretos salariales y prestacionales anuales de los servidores públicos, entre otros, de la Rama Judicial, ha considerado como prima especial de servicios el 30% del salario de quienes tienen derecho a tal emolumento, quitándoles la posibilidad de percibir tal porcentaje. Ello, pues se estableció una asignación básica correspondiente al 70% y una prima especial del 30% restante, que no fue tomada en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales.

82. En consecuencia, se estableció como criterio de interpretación de la norma que los servidores públicos beneficiarios de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, tienen derecho a la prima especial como una adición a la asignación básica y a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100 % de su salario básico, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial. Dicho emolumento es un incremento de la asignación básica de quienes son sus beneficiarios y, contrario a lo afirmado por el Tribunal, «sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación».

83. Ahora bien, se destaca que la entidad accionada en el trámite judicial aceptó que a la accionante se le liquidaron las prestaciones con una base salarial reducida en el 30%, porcentaje que se pagó a título de prima especial.

84. Al respecto, se tiene que la constancia del 3 de agosto de 2016, expedida por la Oficina de Recursos Humanos de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Barranquilla, da cuenta de la remuneración mensual y el pago de la prima especial a favor de la demandante, conforme se muestra a continuación, respecto de algunos años³⁴:

Año - cargo	Decreto salarial	Remuneración mensual del decreto salarial	Salario devengado por la accionante	Prima especial devengada por la accionante	Total devengado por la accionante
1994 – juez de circuito	106 de 1994	\$1.474.688	\$850.781 + \$283.594 (gastos de representación)	\$340.312	\$1.474.687
1997 – juez municipal	76 de 1997	\$1.662.496	\$959.133 + \$319.711 (gastos de representación)	\$383.653	\$1.662.497
2003 – juez de circuito	3569 de 2003	\$3.704.722	\$2.849.786	\$854.936	\$3.704.722
2014 – magistrada de tribunal	194 de 2014	\$8.589.956	\$6.607.658	\$1.982.298	\$8.589.956

85. A su vez, por ejemplo, el Decreto 874 de 2012 vigente para el periodo reclamado por la accionante, por medio del cual el Gobierno nacional dictó disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial, dispuso lo siguiente:

³⁴ Expediente físico, folios 49 a 62.



Artículo 4. A partir del 1° de enero de 2012, la remuneración mensual de los empleos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar será la siguiente:

1. Para los siguientes empleos del Consejo Superior de la Judicatura, incluida la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	REMUNERACIÓN MENSUAL
[...] Magistrado de Tribunal y Consejo Seccional	8.067.115

[...]

Artículo 8. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Coordinadores de Juzgado Penal de Circuito Especializado, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar. (Destacado propio)

86. A partir de lo anterior, para la Sala es claro que a la accionante se le pagaron los salarios y se le liquidaron sus prestaciones con una base salarial reducida en el 30%, el cual se pagaba a título de prima especial, fraccionamiento que la entidad estimó procedente porque los decretos salariales expedidos por el Gobierno nacional prevén esa forma de pago.

87. Así las cosas, aunque la Rama Judicial considera que actuó conforme a derecho al actuar en cumplimiento de los decretos salariales expedidos por el Gobierno nacional, lo cierto es que lo hizo bajo una interpretación errónea, contraria a las normas superiores que pretenden desarrollar aquellos, la cual debe ser corregida, particularmente, en escenarios en los que está demostrado que se fraccionó la remuneración mensual, se pagó el 30% de esta a título de prima especial, y liquidaron las prestaciones sociales sobre el 70% restante.

88. En esa medida, le asiste el derecho a la demandante a la reliquidación de los salarios y de las prestaciones con el 100% de la remuneración mensual, dado que la prima especial no forma parte de ese porcentaje, sino que constituye un emolumento adicional equivalente al 30%, a partir del 7 de enero de 1993 (fecha de entrada en vigor del Decreto 57 de 1993) y hasta su permanencia en los cargos que le otorguen el reconocimiento. Lo anterior, sin perjuicio de que la entidad verifique los pagos realizados con ocasión de la entrada en vigor del Decreto 272 de 2021, por medio del cual se establece, en debida forma, la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

89. En consecuencia, se modificará el numeral tercero de la sentencia impugnada, para acceder a la reliquidación de los salarios y de las prestaciones sociales, en los términos expuestos; sin perjuicio del estudio de prescripción que se hará a continuación.



3.5.3. De la prescripción del derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales

90. El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968³⁵, modificado por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969³⁶, establece que las acciones que emanan de los derechos previstos en esa normativa prescriben «en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible» y que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente del reconocimiento del derecho.

91. Sobre el particular, es preciso señalar que en la sentencia SUJ-016-CE-S2-2019 del 2 de septiembre de 2019, proferida por la Sala de Conjuces de esta corporación, en la que se discutió del derecho de un juez de la República al reconocimiento de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, como el presente, se definió que para la contabilización de la prescripción del referido derecho «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 (sic) y 1848 de 1969».

92. Descendiendo al caso particular, según se acreditó, la demandante reclamó el 21 de mayo de 2014³⁷ ante la administración la reliquidación de los salarios y de las prestaciones sociales dada su vinculación a la Rama Judicial. No obstante, dicha actuación interrumpió el término de prescripción, previsto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, modificado por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, solo frente a lo generado durante los tres años anteriores, conforme se explicó antes. Por consiguiente, se configuró la prescripción de los derechos causados con anterioridad al 21 de mayo de 2011, y en tal sentido se adicionará la sentencia de primera instancia.

3.5.4. Del tope establecido en el Decreto 1251 de 2009

93. La entidad recurrente, alegó que acceder al pago de la prima especial de manera adicional al salario implicaría reconocer una retribución mensual que excedería el tope máximo dispuesto en el Decreto 1251 de 2009.

94. Ahora bien, respecto al decreto en mención, se precisa que fue expedido para regular de manera exclusiva la vigencia salarial del año 2009, pues según se señaló en la sentencia del 2 de septiembre de 2019³⁸, anualmente el gobierno nacional expide un nuevo decreto para fijar el régimen salarial de los servidores de la Rama Judicial, cuyas disposiciones no producen efecto más allá de ese año; de modo que no pueden ser empleados para limitar derechos salariales y prestacionales causados en vigencias posteriores. Sobre el particular, se precisó en la referida sentencia que, los porcentajes que se incluyen en el Decreto 1251 de 2009 no igualan lo devengado por un magistrado de alta corte, en los siguientes términos:

³⁵ Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

³⁶ Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968.

³⁷ Samai, índice 02, documento 6ED_EXPEDIENTE_OneDrive_1_272025zip(.zip), archivo 01Expediente, págs. 11 a 17.

³⁸ 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 (2204-2018).



Adicionalmente, téngase en cuenta que la interpretación que pretende dar la DEAJ al Decreto en comento es contraria al espíritu de la Ley marco, Ley 4º de 1992 es decir, la nivelación o reclasificación en equidad de los servidores de la Rama Jurisdiccional, entre otros, en virtud de que los porcentajes que se incluyen en el Decreto 1251 de 2009 no equivalen siquiera al 25 % de lo que percibe un magistrado de alta corte. Para ilustrar la anterior aseveración, téngase en cuenta la siguiente tabla, toman o como base una cifra hipotética para mejor entendimiento:

Ingresos anuales de magistrados de alta corte	70% de los ingresos de magistrado de alta corte	Porcentaje del Decreto 1251 de 2009 correspondiente a jueces municipales	34.7% aplicado al 70% de los ingresos de magistrados de alta corte	Límite de la suma que debe devengar el juez municipal
100,000,000	70,000,000	34.7%	24,290,000	24,290,000

Así las cosas, no le asiste la razón a la DEAJ al señalar que el reconocimiento pleno del salario esté limitado por los montos establecidos en el Decreto 1251 de 2009, porque, se reitera, este solo rigió para dicho año.

En segundo término, si bien ese límite establecido en el Decreto 1251 de 2009 no aplica, es lo cierto también que es necesario dejar límites razonables a los ingresos de los jueces de la República y a sus demandas, que otorguen seguridad jurídica y sea fiscalmente sostenible. La prescripción, que se abordará en el capítulo siguiente es ya un primer límite, de orden temporal.

95. En consecuencia, como el reconocimiento de la prima especial como una adición del salario no excede el tope fijado en el Decreto 1251 de 2009, el cargo de apelación propuesto no tiene vocación de prosperidad.

3.5.5. De la procedencia del restablecimiento del derecho a favor de la accionante, ante la imposibilidad presupuestal manifestada por la Rama Judicial

96. En el recurso de apelación, la Rama Judicial sostuvo que no había lugar a conceder el restablecimiento del derecho porque era presupuestalmente inviable acceder a lo pretendido por la accionante, en la medida que no contaba con la apropiación presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para cubrir el reconocimiento de acreencias laborales y, en particular, de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y la consecuente reliquidación.

97. Así, corresponde a la Sala definir si procede el restablecimiento del derecho ordenado en primera instancia, pese a que la entidad demandada argumentó la imposibilidad presupuestal para darle cumplimiento.

98. Sobre el particular, se precisa que 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»³⁹, ni que se omita el deber de adoptar las medidas preventivas necesarias para evitar el cese en los pagos salariales, en la medida en que este tipo de conductas desconocen los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias⁴⁰.

99. Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 previó, de manera clara, la obligación de que se efectúe el reconocimiento y pago de la prima especial, y posteriormente, el artículo 1 de la Ley 332 de 1996 estableció que aquella haría parte del ingreso base, únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación.

100. En tal sentido, se considera que la alegada 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.

101. Por consiguiente, se desestima el reparo formulado en el recurso de alzada.

3.5.6. Consideraciones adicionales. Sobre la procedencia del pago de los aportes a Seguridad Social en Pensiones

102. Finalmente, la Sala ordenará reliquidar y pagar los aportes a pensión procedentes de la diferencia salarial causada que por motivo del fraccionamiento del salario por el periodo durante el cual la entidad pagó la remuneración en un porcentaje diferente al 100%, esto es, desde el 7 de enero de 1993 (fecha de entrada en vigor del Decreto 57 de 1993) y hasta la permanencia de la accionante en los cargos que le otorguen el reconocimiento a la prima especial, por ser la seguridad social un derecho irrenunciable⁴¹ e imprescriptible⁴²; solo en el evento de que no los haya pagado.

103. Adicionalmente, como desde la Ley 332 de 1996 la prima especial es factor salarial únicamente frente a los aportes a la seguridad social en pensión, a partir del ella se deben efectuar las correspondientes cotizaciones sobre dicha acreencia, que corresponde al 30% de la asignación básica.

104. Esto quiere decir que, para la liquidación de los aportes a seguridad social en pensión, (i) del 7 de enero de 1993 hasta la entrada en vigor de la Ley 332 de 1996, debe efectuarse teniendo como base el 100% de remuneración básica mensual; (ii) y desde la entrada en vigor de la referida norma la permanencia de la demandante en

³⁹ 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.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias T-399 de 1998 y SU-484 de 2008.

⁴¹ 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».

⁴² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, Rad. 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, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales».



los cargos que le otorguen el reconocimiento a la prima, con base en la anterior asignación **más** el 30% correspondiente a la prima especial.

105. Por tal motivo, se adicionará el numeral tercero de la parte resolutive del fallo impugnado, atinente a las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social a cargo de la demandada, lo siguiente:

La entidad accionada deberá reliquidar y pagar las cotizaciones o aportes hechos al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones en favor de la señora Claudia María Fandiño de Muñiz (i) del 7 de enero de 1993 hasta la entrada en vigor de la Ley 332 de 1996, teniendo como base el 100% de remuneración básica mensual; (ii) y desde la entrada en vigor de la referida norma hasta la permanencia de la demandante en los cargos que le otorguen el reconocimiento a la prima, con base en la anterior asignación **más** el 30% correspondiente a la prima especial.

106. Asimismo, se adicionará en el sentido de aclarar que lo reconocido con ocasión del proceso de la referencia, será procedente siempre y cuando las sumas a pagar por concepto de las reliquidaciones ordenadas no se hayan cancelado por la entidad accionada previamente. Por lo tanto, concierne a esta hacer la verificación correspondiente.

3.6. Conclusión de la decisión

107. En atención a lo expuesto, la Sala concluye que la demandante no tiene derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales en condición de juez y magistrada de la República, con la inclusión de la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, por cuanto tal emolumento solo constituye factor salarial para las cotizaciones a pensión. En consecuencia, se revocará el numeral primero y modificará el numeral tercero de la sentencia de primera instancia.

108. De otra parte, se probó que la accionante en calidad de juez y magistrada de tribunal tiene derecho a la reliquidación del salario y de las prestaciones sociales tomando como base el 100% de la asignación básica. No obstante, operó el fenómeno de la prescripción respecto al derecho causado con anterioridad al 21 de mayo de 2011.

109. En consecuencia, se ordenará a la entidad demandada la reliquidación de los salarios y de las prestaciones sociales con el 100% de la remuneración mensual a partir del 21 de mayo de 2011, por prescripción trienal, y hasta que ostente los cargos que le conceden el derecho. Además, realizar los respectivos aportes a seguridad social en pensiones, desde el 7 de enero de 1993 (fecha de entrada en vigor del Decreto 57 de 1993) y hasta su permanencia en los cargos que le otorguen el reconocimiento, derivados de la reliquidación sobre el 100% de la asignación básica en favor de la demandante, de no haberse efectuado de esa manera. Esto sin perjuicio de que la entidad verifique los pagos realizados con ocasión de la entrada en vigor del Decreto 272 de 2021, por medio del cual se establece la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

110. También se establecerá que en ningún caso las sumas de dinero reconocidas podrán exceder el tope salarial fijado por el Gobierno nacional.



111. Adicionalmente, se precisará que el cumplimiento de la presente sentencia estará condicionado a que la entidad demandada no haya realizado otro pago a la parte demandante por los mismos conceptos aquí reconocidos y, en ese sentido, se adicionará la decisión de primera instancia.

112. A su vez, se declarará probada de oficio la excepción de prescripción del derecho reclamado, causado antes del 21 de mayo de 2011.

113. Finalmente, se aclara que la Rama Judicial no se encuentra exonerada de asumir el cumplimiento del restablecimiento del derecho ordenado en la sentencia de primera instancia, ante la falta de presupuesto alegada para ello.

3.7. Costas

114. La presente providencia acoge el criterio de interpretación mayoritario⁴³ de la Subsección sobre el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, consistente en que para decretar la condena en costas debe verificarse que la parte vencida actuó de manera temeraria o de mala fe. Por lo tanto, no hay lugar en el caso de autos a imponer dicha condena, en atención a que no se advierte que aquella haya incurrido en las anteriores conductas.

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 parcialmente la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Conjueces, el 25 de abril de 2025, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva. En su lugar se dispone:

SEGUNDO: REVOCAR el numeral primero de la parte resolutive de la anterior sentencia, por las razones expuestas en precedencia.

⁴³ La magistrada ponente considera que para condenar en costas a la parte vencida debe acudirse a un criterio objetivo valorativo por varias 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 morigera 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 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).



TERCERO: MODIFICAR Y ADICIONAR el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia impugnada, que quedará así:

TERCERO: (i) A título de restablecimiento del derecho, **condenar** a la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a reliquidar y pagar a favor de la señora Claudia María Fandiño de Muñiz los salarios y las prestaciones sociales teniendo en cuenta una base de liquidación del 100% de la remuneración básica mensual, incluyendo el 30% descontado erróneamente a título de prima especial, a partir del 21 de mayo de 2011, por prescripción trienal, y hasta su permanencia en los cargos que le otorguen el reconocimiento a la prima especial.

(ii) La entidad accionada también deberá reliquidar y pagar las cotizaciones o aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, en favor de la señora Claudia María Fandiño de Muñiz (i) del 7 de enero de 1993 hasta la entrada en vigor de la Ley 332 de 1996, teniendo como base el 100% de remuneración básica mensual; (ii) y desde la entrada en vigor de la referida norma hasta la permanencia de la demandante en los cargos que le otorguen el reconocimiento a la prima, con base en la anterior asignación **más** el 30% correspondiente a la prima especial.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que la entidad verifique los pagos realizados con ocasión de la entrada en vigor del Decreto 272 de 2021, por medio del cual se establece la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

En ningún caso las sumas de dinero que se reconozcan podrán exceder el tope salarial fijado por el Gobierno nacional.

El cumplimiento de la presente sentencia está condicionado a que la entidad demandada no haya realizado otro pago a la parte demandante por los mismos conceptos aquí reconocidos.

(iii) Declarar probada de oficio la excepción de prescripción trienal de la reliquidación de las prestaciones sociales causadas con anterioridad al 21 de mayo de 2011.

CUARTO: Sin condena 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



Radicación: 08001-23-33-000-2016-00847-02 (1828-2025)
Demandante: Claudia María Fandiño de Muñiz
Demandado: Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

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>