



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

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

**CONJUEZ PONENTE: DR. CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**

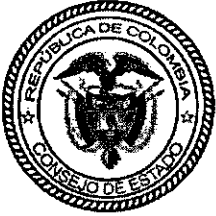
Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

<b>Referencia</b>	<b>Nulidad</b>
<b>Radicación</b>	<b>110010325000201600020 00 (0035-2016)</b>
<b>Demandantes</b>	<b>SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS</b>
<b>Demandado</b>	<b>NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b>
<b>Tema</b>	<b>Auto que resuelve solicitud de medida cautelar</b>

Procede la Sala de Conjuces a resolver la solicitud de suspensión provisional elevada por los demandantes contra la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015, expedida por la Procuraduría General de la Nación, *"por la cual se reglamenta el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I"*.

**ANTECEDENTES**

En ejercicio del medio de control de nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA–, los señores **SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ, LUIS RAFAEL CALDERÓN DAZA, LUIS ODERIZ RIVERA MORENO, FRANKLIN DE JESÚS CÓRDOBA PALACIOS, CARMEN REMEDIOS FRÍAS ARISMENDY, MIGUEL ALEJANDRO PANESSO CORRALES, DIANA MARÍA BUILES GONZÁLEZ, BENILDA PATRICIA RESTREPO MEJÍA, LUIS FRANCISCO CALVETE RIBERO, ANTONIO SAÚL CARDONA CASTRILLÓN, JOHN JAIME POSADA ORREGO y LILIANA DEL SOCORRO MARÍN PARIAS**, por conducto de



apoderado judicial<sup>1</sup>, solicitaron la declaratoria de anulación de la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015 de la Procuraduría General de la Nación, *“por la cual se reglamenta el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I”*.

## **1. MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

Con la demanda<sup>2</sup>, los libelistas deprecaron, igualmente, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

- **Incompetencia del Procurador General de la Nación para regular el régimen salarial de los procuradores judiciales**

Los demandantes manifestaron que la resolución acusada quebrantó las disposiciones normativas contenidas en los artículos 150 constitucional y 1º del Decreto N°. 1102 de 2012.

Ello, por cuanto, el acto administrativo demandado sujetó la obtención de las bonificaciones por compensación y judicial, atribuidas a los procuradores judiciales I y II, respectivamente, al cumplimiento mensual de mínimo ocho (8) actuaciones ante los funcionarios judiciales en relación con los cuales se encuentran delegados, desconociendo que el pago de dicha prestación económica se vincula *“...exclusivamente a que el Agente del Ministerio Público cumpla con los requisitos para acceder al cargo.”*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fls. 1-16, Cdno. 1.

<sup>2</sup> Fls. 24 - 34, Cdno. 1.

<sup>3</sup> Fl. 2, Cdno. 2.



- **Incompetencia del Procurador General de la Nación para determinar quiénes cumplen de manera funciones de Ministerio Público**

Los accionantes sostuvieron que la resolución demandada desconocía las previsiones normativas establecidas en el párrafo único del artículo 180<sup>4</sup> del Decreto N°. Ley 262 de 2000, sujeto a estudio de constitucionalidad en la sentencia C-146 de 2001.

En sentir de la parte actora, la exigencia mensual de ocho (8) actuaciones judiciales para tener derecho a las bonificaciones por compensación y judicial en beneficio de los procuradores I y II, contraviene la tesis jurisprudencial defendida por la Corte Constitucional en el referido fallo de constitucionalidad, de la cual se desprendería que *“...los Procuradores Judiciales tienen derecho a la remuneración asignada por el solo hecho de la posesión del cargo...”*<sup>5</sup>.

- **Violación del derecho a la igualdad**

La parte actora señaló que el acto administrativo acusado quebrantaba el derecho a la igualdad, pues olvidaban que los magistrados de los tribunales, magistrados auxiliares de las Altas Cortes y los procuradores judiciales disponían de un único régimen laboral, por lo que tenían las mismas calidades, jerarquía y condiciones de trabajo, como podía leerse en el artículo 280 Superior.

Por lo anterior, los actores explicaron que no era legal dar un trato jurídico diferente a los procuradores judiciales I y II, al condicionar el pago de las bonificaciones mencionadas a un requisito que no resulta exigible para los funcionarios judiciales, pares de éstos.

- **Vulneración del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en adelante CADH–**

---

<sup>4</sup> En la demanda se hace referencia al artículo 280 del Decreto N°. -Ley 262 de 2000. Sin embargo, el texto que se transcribe en el cuerpo trae a colación corresponde al del artículo 180, por lo que se adecúa el presunto equívoco.

<sup>5</sup> Fl. 4



Los demandantes refirieron que el acto administrativo censurado se constituía en una medida regresiva que afectaba de forma directa el derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, en total contradicción con las prescripciones normativas establecidas en el artículo 26 de la CADH, que prohibía la regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

- **Violación del derecho al mínimo vital**

Los actores explicaron que la Resolución N°. 313 de 2015 quebrantaba el derecho al mínimo vital, toda vez que la bonificación por compensación era "*...la mayor parte de sus ingresos, comoquiera que los conceptos diferentes alcanzan la suma de \$9.025.318 mientras la compensación alcanza la suma de DOCE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UN PESOS M/CTE (\$12.781.671.*"<sup>6</sup>

## **2. TRÁMITE Y OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR**

Con providencia de 26 de abril de 2018<sup>7</sup> –corregida mediante auto de 3 de agosto<sup>8</sup> siguiente– el Despacho sustanciador del proceso dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar en los términos del artículo 233 del CPACA, oportunidad procesal en la que se recibieron las siguientes oposiciones:

### **2.1. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA<sup>9</sup> –en adelante DAFP–**

Por conducto de apoderada judicial, el DAFP solicitó decidir lo que en derecho correspondiera, luego de advertir que el acto administrativo objeto de censura se encontraba suspendido "*...en virtud de un fallo de tutela...*"<sup>10</sup>, motivo por el que la suspensión de sus efectos, en esta oportunidad, no resultaba necesaria.

---

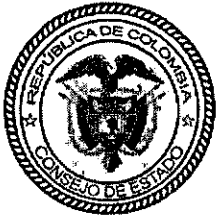
<sup>6</sup> Fl. 10. Cdno 2.

<sup>7</sup> Fls. 12 - 13. Cdno. 2.

<sup>8</sup> Fls. 39 - 40. Cdno. 2.

<sup>9</sup> Fls. 21 - 23, Cdno. 2.

<sup>10</sup> Fl. 22 vuelto, Cdno. 2.



## 2.2. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO<sup>11</sup>

El Ministerio de Justicia pidió negar la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 2015, comoquiera que éstos ya habían sido suspendidos por la decisión de tutela de 31 de agosto de 2015, proferida por la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

## 2.3 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO<sup>12</sup>

Por conducto de apoderado judicial, el Ministerio de Hacienda manifestó que, en el asunto de autos, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado no podía ser decretada, ya que no se cumplían los requisitos legales para ello.

En efecto, sostuvo que los accionantes no acreditaron la existencia de un perjuicio irremediable que permitiera entrever la pertinencia del Decreto N°. de la medida, máxime si se tenía en cuenta que la Resolución N°. 313 de 2015 ya estaba suspendida por decisión de la propia Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de un fallo de tutela.

Por último, señaló que la solicitud de suspensión provisional carecía de la carga argumentativa necesaria para acceder a su Decreto N°. , toda vez que los demandantes se habían limitado a formular “...impugnaciones (...) indeterminadas y genéricas”<sup>13</sup> contra el acto acusado.

## 2.4. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

---

<sup>11</sup> Fls. 30 - 31. Cdno. 2.

<sup>12</sup> Fls. 35 – 37. Cdno 2.

<sup>13</sup> Fl. 36 vuelto. Cdno 2.



El Ministerio Público, en su condición de autoridad demandada, solicitó denegar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 2015, al considerar que la petición de los accionantes carecía del sustento argumentativo requerido para el efecto, es decir, omitía el concepto de violación.

Expresó que la parte actora no demostró la afectación de su derecho al mínimo vital, comoquiera que no acreditó la forma en la que el acto administrativo demandado desconocía sus necesidades básicas y los recursos que disponían para satisfacerlas.

Informó que la decisión de tutela de 31 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, fue revocada por el fallo de segunda instancia dictado por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de 4 de noviembre de 2015.

### **3. REQUERIMIENTO POSTERIOR A LA DEMANDADA**

Con auto de 2 de agosto de 2019<sup>14</sup>, el Despacho director del proceso requirió a la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de solicitarle información respecto de la vigencia de la Resolución N°. 313 de 2015, ante las diversas indicaciones relacionadas con su suspensión con fundamento en un fallo de tutela.

Mediante memorial de 16 de agosto de 2019<sup>15</sup>, la autoridad administrativa accionada informó que en la actualidad el acto acusado se encuentra vigente, pues la decisión de tutela de 31 de agosto de 2015, fue revocada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

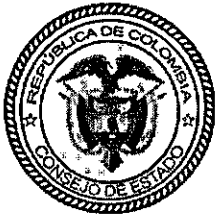
Finalmente, la apoderada judicial de la Procuraduría solicitó oficiar al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín para que allegara copia del fallo de tutela dictado por esa autoridad judicial el 31 de agosto de 2015.

Para resolver se,

---

<sup>14</sup> Fls. 60-61. Cdno. 2.

<sup>15</sup> Fl. 66. Cdno. 2.



## CONSIDERA:

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo consagrado en los artículos 125<sup>16</sup> y 229<sup>17</sup> del CPACA, este Despacho es competente para resolver la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

### 2. NORMA ACUSADA

Se trata de la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015, expedida por el Procurador General de la Nación, *“por la cual se reglamenta el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I”*.

En lo pertinente<sup>18</sup>, el acto administrativo censurado dispone:

**Artículo 1°.** Objeto. Reglamentar en la Procuraduría General de la Nación el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I.

**Artículo 2°.** Definiciones. Para los efectos del presente acto se entenderá por:

---

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, **excepto en los procesos de única instancia**. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.” (Negrilla y subraya fuera de texto)

<sup>17</sup> “ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o **Magistrado Ponente** decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.” (Negrilla y subraya fuera de texto)

<sup>18</sup> Se reproducen en este punto las normas que contextualizan el debate jurídico que subyace a los términos de la demanda y la solicitud de suspensión provisional, a pesar de que el acto administrativo acusado lo es en su totalidad.



**a) Actuación o intervención judicial.** Toda aquella acción material y concreta de los Procuradores Judiciales, que conlleve a la intervención permanente, efectiva, eficiente y eficaz del Ministerio Público en los procesos judiciales y/o ante las autoridades jurisdiccionales previamente designadas por este despacho o por la Procuraduría Delegada respectiva; verbigracia la presentación de conceptos jurídicos o alegatos escritos o en audiencia, la intervención efectiva en diligencias judiciales, la presentación y sustentación de recursos procesales, la formulación de acciones constitucionales o cualquier otro acto verbal o escrito de trascendencia para el cumplimiento de las funciones del Ministerio Público. Todo ello según la naturaleza y la estructura del proceso judicial respectivo.

**b) Actuación o intervención permanente.** La intervención habitual, continua o frecuente, no esporádica u ocasional, de los Procuradores Judiciales.

**Artículo 3°.** Sobre la intervención judicial permanente de los Procuradores Judiciales como agentes del Ministerio Público. Atendiendo la trascendencia del Ministerio Público en el desarrollo de los procesos judiciales, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales, se entenderá razonablemente que los Procuradores Judiciales cumplen con su intervención judicial como agentes del Ministerio Público, de modo permanente, cuando acrediten ante el respectivo Procurador Delegado su ejercicio efectivo por lo menos en ocho (8) actuaciones al mes ante los Jueces o Magistrados de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.

Dicho límite podrá ser modificado o ajustado por cada uno de los Procuradores Delegados con funciones de coordinación de Procuradores Judiciales, en los siguientes casos (...)

**Artículo 4°.** Reportes de intervención. Cada Procurador Judicial deberá reportar su intervención judicial al respectivo Procurador Delegado, o al Procurador Judicial que ejerza como coordinador, según el caso, quien a su turno deberá hacer el reporte general de los Judiciales que coordine, todo lo cual se hará en los formatos o instrumentos que establezca cada Delegado, según la naturaleza y la estructura de los procesos judiciales ante los que se ejerza como Ministerio Público, allegando los soportes documentales que en cada área se determinen.

**Artículo 5°.** Certificación para el reconocimiento y pago de las bonificaciones por compensación o judicial. Los Procuradores Delegados deberán enviar mensualmente al Grupo de Nómina de la entidad certificación en la que se informe si cada Procurador Judicial bajo su coordinación, cumplió o no durante el mes respectivo con la intervención judicial permanente, en los términos del presente acto administrativo, documento soporte con el cual se debe adelantar el proceso de nómina de reconocimiento y pago de la correspondiente bonificación.





Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

Parágrafo. La certificación de que trata el presente artículo se debe diligenciar en el formato unificado adoptado por la Secretaría General- Grupo de Nómina para tal fin.”

### 3. CUESTIONES PREVIAS

Antes de emprender el estudio de los argumentos sobre los cuales se deprecia la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015, el Despacho estima pertinente resolver la solicitud elevada por la representante judicial de la Procuraduría General de la Nación, con memorial de 16 de agosto de 2019<sup>19</sup>, consistente en requerir “...copia auténtica...”<sup>20</sup> del fallo de tutela proferido, en primera instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala Laboral, bajo el radicado N°. 62735, y con el que se suspendieron los efectos de la resolución censurada.

Para el Despacho tal solicitud debe ser despachada negativamente, teniendo en cuenta que la decisión proferida por el Tribunal fue revocada mediante providencia de 4 de noviembre de 2015 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, allegada a este trámite y, en ese orden, las órdenes allí dadas desaparecieron del orden jurídico.

Por lo anterior, la Sala Unitaria considera que no resulta necesaria la aducción de dicha copia al interior de este proceso, máxime si se tiene en cuenta que las consideraciones que sustentaron el fallo de tutela de primera instancia fueron objeto de síntesis en la providencia de segunda. Esta determinación se hará constar en la parte resolutive de este proveído.

Por otro lado, el Despacho advierte, en este punto, que, a pesar de las afirmaciones formuladas por algunas de las entidades públicas intervinientes dentro del proceso<sup>21</sup>, el acto administrativo demandado, a saber, la Resolución N°. 313 de 2015 se encuentra vigente en la actualidad y, por consiguiente, produciendo los efectos jurídicos que se pretenden enervar a través de esta solicitud de suspensión, tal y como lo dio a conocer la Procuraduría General de la Nación en memorial

<sup>19</sup> Fl. 60. Cdno. 2.

<sup>20</sup> Fl. 76. Cdno. 2.

<sup>21</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública y Ministerio de Justicia y del Derecho.



suscrito el pasado 16 de agosto de 2019, luego de informar de la revocación del fallo de tutela de 31 de agosto de 2015, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en el que se había dispuesto su suspensión.

En ese orden, el examen de la medida cautelar propuesta por los demandantes resulta procedente<sup>22</sup>.

### 3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho determinar si procede o no la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 2015, por la cual la Procuraduría General de la Nación reglamentó *"...el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I"*, con fundamento en los argumentos expuestos por los demandantes.

La resolución de este cuestionamiento jurídico impone a la Sala Unitaria el análisis de los siguientes aspectos: **(i)** generalidades de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; **(ii)** conclusiones preliminares en relación con el caso concreto; **(iii)** evolución normativa de las bonificaciones por compensación y judicial; **(iv)** análisis de fondo de los considerandos que sustentan el Decreto N°. de la medida cautelar.

#### 3.1. GENERALIDADES DE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La fuerza ejecutiva y ejecutoria de los actos administrativos, entendidas como prerrogativas y pilares fundamentales de la actuación pública, determinan su impostergable cumplimiento, incluso cuando han sido sometidos al escrutinio jurisdiccional.



Por lo anterior, los administrados cuentan con una garantía que les permite solicitar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en los trámites contencioso-administrativos en los que se cuestiona su legalidad.

Un breve barrido normativo en lo que concierne su génesis, lleva a establecer que la figura de la suspensión provisional de los efectos del acto fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 130 de 1913, replicada, posteriormente, en la Ley 80 de 1935.

Sin embargo, su consagración, a nivel constitucional, se produjo solo hasta 1945 con el Acto Legislativo 01 en su artículo 193, disposición que fue desarrollada por las disposiciones normativas contenidas en el Decreto N°.–ley 01 de 1984.

El cambio de paradigma constitucional no significó su desaparición. Por el contrario, su existencia fue ratificada en el texto de la Constitución de 1991 al establecerse, en el artículo 238, la facultad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente los efectos de los actos demandados *“por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.”*

En la actualidad, las exigencias para su formulación y prosperidad, se encuentran establecidas en el Título XVII, Libro cuarto de la Ley 1437 de 2011, que en sus artículos 229 y siguientes determina los rasgos característicos de esta institución cautelar, los cuales se explican de la siguiente manera:

- La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado podrá ser solicitada *“en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción.”* –art. 229 CPACA–.
- En principio, el Decreto N°. de esta medida cautelar requerirá de *“...petición de parte debidamente sustentada”* –art. 229 *ejusdem*– para lo cual el solicitante podrá fundarse en el concepto de violación efectuado en la demanda o en escrito separado –art. 231 *ejusdem*–.



- La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo persigue la protección y garantía “*del objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*” –art. 229 *ejusdem*–.
- La decisión que se emita respecto de su procedencia no comporta prejuzgamiento, en la medida en que no se define allí la legalidad del acto demandado –que se reserva a la sentencia–, sino la suspensión de los efectos que, **hacia futuro**, puede producir el mismo –art. 229 *ejusdem*–.
- La prosperidad del Decreto N°. de la suspensión de los efectos del acto administrativo censurado, estará sujeta a la violación de las disposiciones invocadas por el petente, que podrá surgir (i) de la confrontación del acto demandado con las normas superiores traídas a colación en la demanda o en el escrito separado; (ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud –art. 231 CPACA–.
- La solicitud de suspensión provisional no requerirá prestar caución –art. 232 CPACA–.

Establecido lo anterior, se analizarán los considerandos de principio sobre los que descansa la solicitud del Decreto N°. de la medida cautelar.

### 3.2. CONCLUSIONES PRELIMINARES FRENTE AL CASO CONCRETO

Para el Despacho, las consideraciones que preceden, permiten resolver algunos de los cuestionamientos que sustentaron las oposiciones propuestas por las autoridades públicas intervinientes contra la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo censurado.

En efecto, tanto la Procuraduría General de la Nación como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señalaron que la medida cautelar presentada por la parte actora carecía de una sustentación adecuada, pues se refería simplemente a



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

argumentos generales y abstractos que no permitían adentrarse en el estudio de su prosperidad.

Pues bien, contrario a lo sostenido por los mencionados organismos administrativos, esta Sala Unitaria considera que aunque en el acápite denominado en la demanda de nulidad como “IV. Medidas Cautelares”, se hayan plasmado consideraciones que, en principio, no cumplirían con los parámetros argumentativos propios de la solicitud cautelar –habida cuenta de su abstracción–, lo cierto es que dicha posición se desvanecé si se tiene en cuenta que las consideraciones allí propuestas reenvían, de forma implícita, al concepto de violación expuesto en la demanda.

Al respecto, en el capítulo dedicado a las medidas cautelares, los demandantes señalan lo que se reproduce:

“Como medida cautelar se solicita la suspensión de la Resolución 313 de julio 28 de 2015 proferida por la Procuraduría General de la Nación mientras se produzca decisión de fondo, en razón a los **derechos adquiridos, la igualdad y la incompetencia por parte de la Procuraduría General de la Nación** para dictar lo pretendido.”<sup>23</sup>

De lo anterior se colige que la suspensión de los efectos del acto acusado, en esta oportunidad, se cimienta en el desconocimiento de los derechos adquiridos, en el derecho a la igualdad y en la incompetencia de la Procuraduría, considerandos de principio desarrollados en el cuerpo del libelo introductorio.

En ese orden, los cargos de la demanda de nulidad se centran: (i) “*la incompetencia del Procurador General de la Nación para regular el régimen salarial de los procuradores judiciales*”; (ii) “*Incompetencia del Procurador General de la Nación para definir quiénes cumplen de manera permanente funciones de Ministerio Público y como consecuencia tienen derecho a la remuneración prevista para esta categoría de funcionarios*”; (iii) “*Violación del derecho a la igualdad*”; (iv) “*Los destinatarios de la bonificación, (sic) mantienen incólumes los derechos consagrados.*”

---

<sup>23</sup> Fl. 10. Cdno 2.



Se observa la avenencia entre los planteamientos esgrimidos, debidamente sustentados en el concepto de violación, y aquéllos propuestos en el capítulo de medidas cautelares.

Una interpretación, como la que buscan hacer valer las demandantes, incurriría en un ritualismo que quebranta, no solo la prevalencia de lo sustancial sobre las formas, sino igualmente el derecho de acceso a la administración de justicia, y su corolario convencional de la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 8<sup>o</sup><sup>24</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así las cosas, el Despacho procede a efectuar un barrido normativo que contextualizará el debate que gira en torno a los requisitos para la obtención de las bonificaciones por compensación y judicial en beneficio de los procuradores judiciales II y I, en su orden.

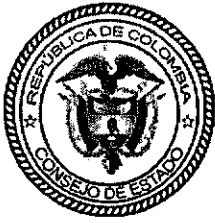
### 3.3. EVOLUCIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LAS BONIFICACIONES POR COMPENSACIÓN Y JUDICIAL

El estudio pormenorizado del trasegar jurídico de las bonificaciones por compensación y judicial permite revelar una verdad pertinente para la resolución del asunto puesto a consideración de este Despacho. Más allá de las alteraciones normativas y jurisprudenciales que han padecido cada una de estas prestaciones, su existencia responde a un solo objetivo: **la reducción de la brecha salarial que caracterizó el ejercicio de la función jurisdiccional al interior de la Rama Judicial, así como de los cargos que por disposición legal o constitucional, resultaban equivalentes a éstos<sup>25</sup>.**

---

<sup>24</sup> "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Rad. 05001-23-31-000-2012-00750-01(0263-16). Conjuuez: Néstor Raúl Correa. Sentencia de 21 de agosto de 2018.



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

Con el propósito de ratificar esta premisa, el Despacho se adentra, de forma independiente, en el análisis de las normas y decisiones hito relacionadas con las bonificaciones referidas, así:

### 3.3.1. BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN

Las Leyes 10<sup>26</sup> de 1987 y 63 de 1988<sup>27</sup> marcan la génesis de esta prestación económica, al regular la remuneración mínima de los magistrados auxiliares y sus pares de los tribunales, que, en ningún caso, podía ser inferior al ochenta (80) por ciento de lo devengado por todo concepto por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

No obstante las prescripciones normativas en comento, para el año 1998, la proporcionalidad entre los montos salariales de los magistrados auxiliares y de tribunal en relación con los magistrados de Altas Cortes, alcanzaba tan solo un 46%<sup>28</sup>, lo que motivó la revisión de esta situación, mediante el establecimiento de mesas de concertación que enfrentaron a representantes del Gobierno Nacional con aquellos de la Rama.

Como solución a la crisis, y en aras de lograr el tope porcentual erigido en las Leyes 10 de 1987 y 63 de 1988, se acordó la creación de la bonificación por compensación, a través de la expedición del **Decreto N°. 610 de 1998**, en el que se reguló, entre otros temas, sus efectos fiscales, así como su aplicación gradual, pues, para el año de 1999, la bonificación por compensación, junto a los demás ingresos de los beneficiarios –v. gr. magistrados de tribunales– debía corresponder al sesenta (60) por ciento de los activos salariales percibidos por los magistrados de la Corte

---

<sup>26</sup> "Por la cual se fija la remuneración mínima mensual de los Magistrados auxiliares y Abogados asistentes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado."

<sup>27</sup> "Por la cual se fija la remuneración mínima mensual de los Magistrados de los Tribunales y otros funcionarios."

<sup>28</sup> Dentro de las consideraciones que llevaron a la expedición del Decreto N°. 610 de 1998 se tiene: "Que para el año fiscal de 1998, la remuneración de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; de los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; de los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado; de los Fiscales y Jefes de Unidad ante el Tribunal Nacional; de los Fiscales del Tribunal Superior Militar, de los fiscales ante Tribunal de Distrito, y de los jefes de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito, equivale al 46% de la remuneración de los magistrados de las Altas Cortes;



---

Radicado: 110010325000201600020-00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional; monto que acrecería hasta llegar al ochenta (80) por ciento en el año 2001.

En cuanto a los destinatarios de la medida, el artículo 2º del Decreto N.º. 610 de 1998 consagró:

“La Bonificación por Compensación de que trata el artículo anterior, se aplicará a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; a los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y el Consejo Superior de la Judicatura; a los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado; a los Fiscales y Jefes de Unidad ante el Tribunal Nacional; a los Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Fiscales ante el Tribunal de Distrito, y los jefes de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito.”

Espectro que, posteriormente, fue extendido a los secretarios generales de cada una de las cuatro Altas Cortes, a través de las modificaciones que al mencionado Decreto N.º. 610 operó el **Decreto N.º. 1239 de 1998**.

Una primera aproximación al asunto demuestra que, lejos de establecer requisitos particulares para la obtención de la prestación, el Decreto N.º. 610 de 1998 utilizó como único criterio, uno de naturaleza subjetiva, relacionado con el ejercicio de los empleos públicos allí establecidos.

El listado de estos cargos públicos no fue óbice para que, a la luz de las prescripciones de ese cuerpo normativo –Decreto N.º. 610 de 1998– se reconociera el derecho en favor de otros empleos equivalentes, como el de procurador judicial, cuando fungieran como agentes del Ministerio Público ante los magistrados del Tribunal –beneficiarios naturales de la bonificación por compensación– como lo sostuvo la jurisprudencia de esta Corporación<sup>29</sup>.

Pero, a pesar de lo anterior, y en total perjuicio de los objetivos de equidad perseguidos por los Decreto N.º.s 610 y 1239 de 1998, el Gobierno Nacional expidió ese mismo año el **Decreto N.º. 2668**, a través del cual derogó los anteriores, bajo

---

<sup>29</sup> 25000-23-25-000-1999-03981-01(0698-05). Sentencia de 7 de diciembre de 2010.





---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

consideraciones relacionadas con el crecimiento macroeconómico del país que, presuntamente, impedían el acrecimiento del salario de los destinatarios en los porcentajes establecidos.

En ese orden, el Decreto N°. 2668 de 1998 consideró:

"Que la aplicación de los Decreto N°.s 610 y 1239 de 1998 implicaría un promedio en la remuneración de los funcionarios a los cuales cobijan estas normas, del 60% para 1999, lo que genera una situación inequitativa en los incrementos..."

Acto seguido, el Gobierno Nacional dictó el **Decreto N°. 664 de 1999** en el que restableció la bonificación por compensación, estableciendo esta vez su valor en un monto en pesos fijos, y supeditó su reconocimiento a la reunión de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para el ejercicio de los cargos beneficiados<sup>30</sup>.

Pero a pesar de lo anterior, la declaratoria de nulidad del Decreto N°. 2668 de 1998<sup>31</sup>, mediante decisión de 25 de septiembre de 2001<sup>32</sup> de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, conllevó la pérdida de fuerza ejecutiva del Decreto N°. 669 de 1999, cuyo principal objeto había sido el de derogar dicho acto administrativo reglamentario.

Cuestionado respecto de la procedencia de la acción de nulidad formulada frente al Decreto N°. 2668 de 1998 –habida cuenta de su derogación por el citado Decreto N°. 669 de 1999– el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo manifestó que resultaba posible el estudio de legalidad propuesto, comoquiera que la demanda fue interpuesta antes de la entrada en vigencia del Decreto N°. 669 de 1999, esto era, antes de que dicho texto normativo hubiere operado la derogatoria del Decreto N°. 2668.

Al respecto explicó:

---

<sup>30</sup> Parágrafo único, artículo 1°. En todo caso para tener derecho a la bonificación por compensación de que trata el presente Decreto N°. se deberán reunir los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para ejercer el cargo.

<sup>31</sup> Con fundamento en una falsa motivación.

<sup>32</sup> Rad. 395-99. Conjuez: Álvaro Lecompte Luna.



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

“En el caso sub examine es de observar que el libelo demandatorio fue presentado en la Secretaría de la Sección II, el 16 de febrero de 1999, por lo que hay que concluir que el acto estaba vigente, puesto que la derogatoria ocurrió, como se ha dicho, el 13 de abril de ese mismo año, en virtud del Decreto N°. 664. De tal manera que no cabe la inhibitoria propuesta.”

Lo anterior trajo consigo –teniendo en cuenta los efectos retroactivos de la nulidad– el resurgimiento a la vida jurídica de los Decreto N°.s 610 y 1239 de 1998, circunstancia que llevó a una multiplicación de reclamaciones jurisdiccionales en contra del Estado.

Para hacer frente a esa situación, se expidió el **Decreto N°. 4040 de 2004**, por medio del cual se creó la bonificación de gestión judicial<sup>33</sup>, que sumada a la asignación básica y demás ingresos laborales equivaldría al setenta (70) por ciento de lo que, por todo concepto, devengarán los magistrados de las Altas Corporaciones Judiciales.

Se trató, como se anticipó, de una medida de choque –incompatible<sup>34</sup> con la bonificación por compensación contenida en los Decretos N°.s 610 y 1239 de 1998– que, además de reconocer como sus destinatarios a algunos de los miembros de la Rama Judicial<sup>35</sup> y el Ministerio de Defensa<sup>36</sup>, cuya vinculación se hubiere producido una vez dicho decreto entró en vigencia, ofreció la posibilidad a quienes venían percibiendo la bonificación por compensación de beneficiarse de esa nueva prestación económica –bonificación por gestión judicial– siempre y cuando, entre otros casos, desistieran de sus demandas en las que solicitaban el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación<sup>37</sup>.

En otros términos, la aparición del Decreto N°. 4040 de 2004 implantó un régimen paralelo al de la bonificación por compensación, caracterizado en la jurisprudencia del Consejo de Estado en los siguientes términos:

---

<sup>33</sup> Distinta a la bonificación judicial objeto de este debate jurídico.

<sup>34</sup> Parágrafo 1° del artículo 1° del Decreto N°. 4040 de 2004: “Parágrafo 1°. Los funcionarios descritos en el presente artículo, tendrán derecho a percibir única y exclusivamente la Bonificación de Gestión Judicial en los términos del presente artículo, la cual es incompatible para todos los efectos con la Bonificación por Compensación.”

<sup>35</sup> Por ejemplo: Magistrados de Tribunal y Consejo Seccional.

<sup>36</sup> Por ejemplo: Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar.

<sup>37</sup> Literales a) y b) del artículo 2° del Decreto N°. 4040 de 2004.



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

"En un cuarto momento, y como una medida para evitar la multiplicidad de demandas por parte de los beneficiarios del renovado Decreto 610 de 1998, el Gobierno Nacional creó el régimen de bonificación por gestión judicial para magistrados de tribunal y otros funcionarios, mediante el Decreto 4040 de 2004, expedido el 3 de diciembre de 2004, según el cual, se establecía una bonificación de carácter permanente en la cual la suma de la bonificación, la asignación básica y demás ingresos laborales de los magistrados pasaría a igualar el 70% de lo que por todo concepto devengaban los magistrados de las Altas Cortes. **En consecuencia, durante este período rigieron en Colombia dos ordenamientos jurídicos simultáneos, optativos e incompatibles: el Decreto 610 de 1988 y el Decreto 4040 de 2004.** Por tanto durante ese período los magistrados destinatarios de estas normas se vieron enfrentados a la necesidad de optar entre dos regímenes salariales: por un lado, el Decreto 610 sobre bonificación por compensación y, por otro, el Decreto 4040 sobre bonificación por gestión judicial. Esta doble normatividad generó dificultades con la contabilización de la prescripción trienal, como se verá más adelante."<sup>38</sup>

En el año 2011, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo decretó la nulidad del Decreto N°. 4040 de 2004<sup>39</sup>, luego de constatar que se constituía en una medida regresiva frente al derecho salarial de, entre muchos otros, los magistrados de tribunal, al establecerles como asignación un valor equivalente al setenta (70) por ciento de lo devengado por los magistrados de las altas cortes, cuando en realidad tenían derecho a un ochenta (80) por ciento de ese mismo valor.

Del recorrido hecho hasta aquí, la Sala Unitaria establece las siguientes conclusiones:

- La bonificación por compensación tiene como principal propósito la reducción de la brecha entre el régimen salarial de los magistrados de tribunal y magistrados auxiliares de las altas cortes, además de otros, con quienes ostentan un escáño en los Máximos Tribunales de Administración de Justicia. Es, a decir verdad, una medida que tiende a disipar una desigualdad en materia laboral.

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Rad. 05001-23-31-000-2012-00750-01(0263-16). Conjuetz: Néstor Raúl Correa. Sentencia de 21 de agosto de 2018.

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Rad. 11001-03-25-000-2005-00244-01(10067-05). Conjuetz: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia de 14 de diciembre de 2010.



- Los diferentes decretos que han regulado la materia solo han establecido como requisito para su obtención desempeñar algunos de los cargos allí referidos o empleos equivalentes –como el de procurador judicial II, cuyas funciones se desarrollan ante los magistrados de tribunal, sin importar la naturaleza de esas corporaciones–.

Esta verdad –la percepción de la bonificación por compensación en favor de los procuradores judiciales bajo la vigencia de los Decretos N°s 610 y 1239 de 1998– fue reconocida por el **Decreto N°. 1102 de 24 de mayo de 2012**, en cuyo artículo 1° se dispuso:

ARTÍCULO 1°. A partir del 27 de enero de 2012, la Bonificación por Compensación **que vienen percibiendo con carácter permanente** los Magistrados de Tribunal, Magistrados de Consejo Seccional, Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, Abogados Asistentes y Abogados Auxiliares del Consejo de Estado, Fiscales Delegados ante Tribunales de Distrito, Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia, Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura y **los funcionarios vinculados a la Procuraduría General de la Nación, en empleos en los que actúen de manera permanente como agentes del Ministerio Público ante los Magistrados del Tribunal**, antes señalados, equivaldrá a un valor que sumado a la asignación básica y demás ingresos laborales iguale al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura.”

Ahora bien, se resalta en la literalidad de esta norma el uso de la expresión “...*de manera permanente...*” en lo que respecta a los funcionarios vinculados a la Procuraduría para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación; punto este que resulta del todo central para la resolución de esta medida cautelar, pues es allí donde radica la oposición de las partes de este proceso.

Para la Procuraduría el carácter permanente de la función desempeñada por los agentes del Ministerio Público ante los magistrados de tribunal, no solo se desprende del cargo que se ostenta al interior de la Agencia Fiscal –para el caso de



especie procurador judicial II– sino que además surge la necesidad de demostrar mensualmente, en principio, ocho (8) actuaciones judiciales desplegadas por éstos.

Para los demandantes, quienes deprecian la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, ello no es así, comoquiera que, solo se requiere, la tenencia de un empleo público al interior del Ministerio Público que conlleve el ejercicio permanente de las labores ante los magistrados de tribunal.

Este dilema será objeto de análisis al abordar el caso concreto. Por ahora, la Sala Unitaria se referirá a los aspectos relacionados con la bonificación judicial.

### 3.3.2. BONIFICACIÓN JUDICIAL

Para los procuradores judiciales I, el ordenamiento prevé la existencia de la bonificación judicial, creada mediante Decreto N°. 383 del 6 de marzo de 2013, y extendida a los agentes del ministerio público que de manera permanente desarrollen sus funciones a instancias de los jueces del circuito y municipales, a través de los Decretos N°.s 1016 de 2013 y 186 de 2014, en los términos que se reproducen en el siguiente cuadro:

Número del decreto	Disposición
<b>D. 1016 de 2013,</b> <i>“por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.”</i>	Artículo 9°. “A partir del 1° de enero de 2013, la remuneración mensual de los Procuradores Judiciales I será de cinco millones ochocientos veinte mil novecientos cuarenta y ocho pesos (\$5.820.948) m/cte. El treinta por ciento (30%) de esta remuneración se considera prima especial sin carácter salarial, de conformidad con el artículo



	<p>14 de la Ley 4ª de 1992, aplicable a los Jueces de la República.</p> <p>Igualmente los Procuradores Judiciales I que desempeñen el cargo y que actúen de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales, tendrán derecho a percibir la bonificación judicial para aquellas, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 383 de 2013.”</p>
<p><b>D. 186 de 2014</b></p> <p><i>Por el cual se dictan normas sobre régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.</i></p>	<p>Artículo 10. “A partir del 1° de enero de 2014, la remuneración mensual de los Procuradores Judiciales I será de cinco millones novecientos noventa y dos mil ochenta y cuatro pesos (\$5.992.084) moneda corriente. El treinta por ciento (30%) de esta remuneración se considera prima especial sin carácter salarial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 4a de 1992, aplicable a los Jueces de la República.</p> <p>Igualmente, los Procuradores Judiciales I que desempeñen el cargo y que actúen de manera permanente como Agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales, tendrán derecho a percibir la bonificación judicial para aquellas, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 383 de 2013.”</p>



Contextualizado el debate jurídico propuesto con la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, el Despacho aborda el fondo del asunto.

### 3.3.3. CASO CONCRETO

La lectura detenida de los cargos propuestos por los demandantes, permite afirmar la existencia de **un denominador común** que orienta la cuerda argumentativa con la que se pretende el decreto de la medida cautelar.

En ese orden, para la parte actora, los efectos de la Resolución N°. 313 de 2015 deben ser suspendidos, por cuanto transgreden la regla de equiparación que, entre operadores judiciales y agentes del Ministerio Público, creó el artículo 280 de la Constitución Política de 1991, al exigir para el reconocimiento y pago de las bonificaciones judicial y por compensación en favor de los procuradores judiciales I y II, respectivamente, la probanza mensual de ocho (8) actuaciones judiciales; requisito que no resulta obligatorio para los jueces y magistrados ante los cuales actúan.

En sentir de los accionantes, el presunto tratamiento discriminatorio vulneraría los derechos al mínimo vital y a la igualdad, el principio de progresividad y no regresión, así como transgrediría la competencia del Congreso de la República y el Gobierno Nacional para regular el régimen salarial y prestacional de los procuradores judiciales.

A partir de esta circunstancia, que admite entrelazar los diferentes cuestionamientos formulados por los demandantes al desconocimiento de la igualdad prohijada por el Constituyente en el artículo 280 constitucional, la Sala Unitaria emprenderá un estudio unificado de los cargos, teniendo como método para ello el “*test de igualdad*”, caracterizado por parte de la Corte Constitucional en los términos que se reproducen enseguida:

“El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii)



---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.<sup>40</sup>

De lo anterior se desprende que la suspensión de los efectos del acto administrativo acusado solo se producirá, luego de que se cumplen cada uno de los presupuestos enunciados, a saber, **(i)** el establecimiento de los criterios de comparación; **(ii)** la definición de la existencia o no de tratos discriminatorios; **(iii)** la pervivencia de una justificación constitucional a la diferencia de trato identificada.

A la luz de este derrotero, el Despacho emprende el análisis del caso concreto, como sigue:

### **3.3.3.1. Establecimiento de los criterios de comparación**

Se trata de determinar si los supuestos analizados resultan comparables, pues de no serlo, el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad debe ser desestimado.

Pues bien, la Sala Unitaria encuentra que, en este estadio del proceso, tomando en cuenta las particularidades del asunto, la regulación normativa para el reconocimiento y pago de las bonificaciones judicial y por compensación de los procuradores judiciales I y II, respectivamente, es equiparable a aquella que reglamenta la situación de los jueces y magistrados de la República por expresa disposición del artículo 280 de la Carta Política.

En ese sentido, la norma constitucional en comento consagra:

“Los agentes del Ministerio Público tendrán las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo.”

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.





Se desprende de lo anterior que, además de la condiciones de acceso a los cargos, el Constituyente de 1991 quiso homologar la remuneración, los derechos y las prestaciones de los operadores judiciales y los agentes del Ministerio Público – cuyas funciones son desarrolladas ante estos–, sobrepasando de esta manera las reglas de equivalencia que, en relación con otros empleos, fueron construidas en el propio texto de la Carta Política<sup>41</sup>.

Y aunque en los debates constitucionales que precedieron la promulgación de la Norma Superior, no se encuentran memorias escritas que permitan explicar el porqué de la regla de equiparación<sup>42</sup>, la Corte Constitucional ha sostenido que ello se debe, en principio, a “...*que los delegados y agentes del Procurador ante la rama jurisdiccional*”<sup>43</sup> se constituyen “*en colaboradores activos en la labor de administrar justicia*”<sup>44</sup>, por cuanto “...*ayudan al juez al discernimiento de lo que es justo y ajustado al imperio de la ley*”<sup>45</sup>, motivo por el que se requiere que dispongan de sus mismas “...*calidades intelectuales, culturales y morales*”<sup>46</sup>, lo que los lleva a gozar “...*en lo que atañe al aspecto económico vinculado a su situación laboral, de las mismas categorías, remuneración, derechos y prestaciones sociales*”<sup>47</sup>.

Así las cosas, la Constitución de 1991 erige presupuestos de equivalencia entre los empleos de procurador judicial y funcionarios de la Rama Judicial, que conlleva admitir, en el contexto de este *test de igualdad*, que se trata de empleos públicos

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, la relación que el artículo 266 C.P. erige entre las calidades para ser Registrador Nacional del Estado Civil y las necesarias para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, que se limitan a las condiciones indispensables para el desempeño de los cargos.

<sup>42</sup> Solo puede leerse en el recorrido constitucional del artículo 293 A, actual artículo 280, la siguiente observación efectuada en la sesión plenaria de 1º de julio de 1991: “Es que sobre este punto, quería preguntarles inclusive a los de la Codificadora, si estarían de acuerdo en que se le agregue, ya lo hemos hablado algunos, pero no sé si alguno tenga alguna objeción, en que se le agregue después de derechos y prestaciones de los magistrados y jueces que se diga, de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo, porque de acuerdo con la nueva organización de la procuraduría, pues un grupo de Agentes del Ministerio Público puede ser designado para que vaya a distintos despachos judiciales de diferentes jerarquías, entonces esto le daría, a la norma que aprobamos en primer debate le podría dar mayor flexibilidad a la Procuraduría en el ejercicio de sus funciones, si se le añade simplemente los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan su cargo...”. Corte Constitucional. Constitución Política de 1991. Antecedentes Artículos 279 y 280. Asamblea Nacional Constituyente. Libro que se encuentra en la Biblioteca Enrique Low Murtra del Palacio de Justicia. Pág. 43

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-245 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.



sobre los que procede un análisis comparativo desde la perspectiva remunerativa y prestacional por voluntad propia del Constituyente originario, tal y como lo plantean los demandantes en punto de las bonificaciones judiciales y por compensación.

### 3.3.3.2. La definición de la existencia o no de tratos discriminatorios

Definido el plano de igualdad en el que se encuentran los operadores judiciales y los procuradores que ejercen sus funciones a instancias de éstos, debe establecerse a esta altura del litigio cautelar si existen tratos discriminatorios entre las dos categorías de empleos, cuyos efectos contravengan directamente la voluntad constitucional de equiparación.

Bajo este panorama, la Sala Unitaria manifiesta que, de forma preliminar, la Resolución N°. 313 de 2015 establece parámetros normativos que desconocen de forma directa los postulados del artículo 280 constitucional, atentando contra la igualdad que prohíja dicha disposición, y constituyéndose en una medida regresiva que transgrede el principio de progresión, aplicable en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como el que se estudia en este proveído.

En lo que corresponde a la constatación de un trato discriminatorio entre iguales, el Despacho considera que el acto administrativo acusado erige requisitos adicionales que se apartan de las exigencias a las que, en principio, se han sometido el reconocimiento y pago de las bonificaciones judicial y por compensación en favor de jueces y magistrados de tribunal.

En efecto, tal y como se explicó en el acápite de evolución normativa y jurisprudencial de este proveído, salvo el **Decreto N°. 4040 de 2004**<sup>48</sup>, los demás estatutos expedidos en relación con este asunto han sujetado la obtención de las bonificaciones a la asunción de las funciones propias de los empleos públicos referidos en ellas, sin establecer otro tipo de agregados.

---

<sup>48</sup> Se recuerda que el Decreto N°. 4040 de 2004 estableció, en algunos casos particulares, el desistimiento de las pretensiones de las demandas, por medio de las cuales se solicitaba el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación para el caso de los procuradores judiciales II.



En ese sentido, el **Decreto N°. 610 de 1998** reconoció la bonificación por compensación en beneficio de los “...*Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; a los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y el Consejo Superior de la Judicatura; a los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado*”.

De igual manera, el **Decreto n°. 383 de 2013** estableció que los destinatarios de la bonificación judicial eran los jueces municipales y del circuito, sin exigir requisito distinto al desempeño de dichos cargos públicos.

Desde esa perspectiva, las previsiones de la Resolución N°. 313 de 2015, acto administrativo reglamentario acusado, que sujetan el reconocimiento y pago de las bonificaciones judicial y por compensación para los procuradores judiciales I y II, respectivamente, a la demostración de ocho (8) actuaciones judiciales en el mes, desconoce los parámetros de igualdad que, en punto de la remuneración y las prestaciones sociales, erige el artículo 280 de la Carta Política de 1991 entre dichos servidores y los jueces y magistrados de la República, para quienes solo resulta exigible el desempeño de esos empleos, sin requisito adicional alguno, como sí lo hace la norma acusada.

Ahora bien, el Despacho destaca que, por lo menos en este estadio del proceso, no resulta admisible el argumento justificativo de esta exigencia en lo que respecta a los procuradores judiciales I y II, relacionado dentro de los considerandos de la Resolución N°. 313 de 2015, y según el cual la demostración de las ocho (8) actuaciones en mención tendrían como sustento *la permanencia en la actuación* a la que hace referencia el **Decreto N°. 1102 de 2012** –bonificación por compensación– y los **Decretos N°s. 1016 de 2013 y 186 de 2014** –bonificación judicial–.

Al respecto, el acto administrativo censurado explica:

“Que según las disposiciones jurídicas en mención, el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación y de la bonificación judicial, a los Procuradores Judiciales II y Procuradores



Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

Judiciales I, respectivamente, está sujeto a su actuación e intervención **permanente como agentes del Ministerio Público ante las correspondientes autoridades jurisdiccionales.**

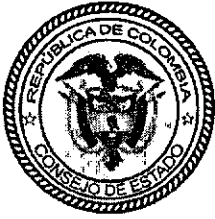
Que el término permanente, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proviene del vocablo “permanecer”, que significa mantenerse sin mutación en un mismo lugar, estado o calidad, lo que implica para efecto del ejercicio del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, la intervención habitual, continua o frecuente, que se mantiene en el tiempo, es decir que no es esporádica u ocasional.<sup>49</sup>

Para la Sala Unitaria, la interpretación que a los decretos referidos<sup>50</sup> otorga la Procuraduría General de la Nación, plasmada en la Resolución N°. 313 de 2015, no es admisible, por cuanto:

- Desconoce el carácter normativo del artículo 280 de la Carta Política de 1991, que impone, como pudo verse, una regla de equiparación, extensible, entre otros asuntos, a la remuneración y derechos prestacionales percibidos por los jueces y los procuradores cuyas funciones disponen de la vocación de intervención ante los servidores judiciales.
- Se transgrede el principal propósito de las bonificaciones por compensación y judicial que, como pudo examinarse en acápites previos, tiende a reducir la brecha remunerativa existente entre los magistrados de tribunal y jueces respecto de las sumas devengadas por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. Aceptar la interpretación proñijada por la Procuraduría en la Resolución N°. 313 de 2015, significaría reconocer que la brecha salarial que se pretende combatir con la creación de las bonificaciones bajo estudio, solo beneficiaría a jueces y magistrados, a pesar de las equiparaciones que entre éstos y los procuradores judiciales defiende la Carta Política de 1991.

<sup>49</sup> Fl. 18, Cdno. 1.

<sup>50</sup> El Decreto N°. 1102 de 2012 –bonificación por compensación– y los Decretos N°. 1016 de 2013 y 186 de 2014 –bonificación judicial–.



- Desconoce la *ratio decidendi* de la sentencia de constitucionalidad N°. 146<sup>51</sup> de 2001 que, como lo sostuvo la Corte Constitucional en providencia C-101 de 2013 "...reconoció la equiparación, en materia de remuneración, entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades judiciales ante quienes actúan."<sup>52</sup>

En efecto, en dicha oportunidad, la Corte Constitucional conoció de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el párrafo único<sup>53</sup> del artículo 180 del Decreto N°. 262 de 2000, "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público...", disposición que establecía que el desempeño ocasional o transitorio de las funciones de los agentes del Ministerio Público ante los jueces y magistrados de la República, no daba al servidor que así procediera derecho a percibir la remuneración de los operadores judiciales a instancias de los cuales actuaba.

Para el demandante, dicha prescripción normativa contravenía los postulados del artículo 280 del Texto Superior. Frente al cargo, la Corte manifestó que asistía parcialmente razón al accionante, toda vez que la asunción plena de las funciones del cargo de procurador judicial, debía, por contera, llevar a reconocer la remuneración del operador judicial ante quien se desarrollaban las funciones, aunque ello fuere de manera transitoria. Por el contrario, manifestó que el desempeño *ocasional* de esas labores, no ofrecía los derechos remunerativos del juzgador ante quien se desarrollaban<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>52</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>53</sup> La norma consagraba: "Párrafo. Cuando por necesidades del servicio un servidor de la Procuraduría, **ocasional** o **transitoriamente** desempeñe funciones de agente del Ministerio Público no tendrá derecho a la remuneración establecida para los jueces o magistrados ante quienes actúe, ni podrá recibir prestaciones sociales o salario diferente al asignado al empleo del cual es titular." (Negrillas y subrayas fuera de texto)

<sup>54</sup> En ese punto, la Corte explica: "Al respecto, cabe señalar que le asiste parcialmente razón al demandante. En efecto, hay que distinguir dos situaciones, así: una, la del servidor de la Procuraduría a quien, sin dejar su cargo habitual, se le encomienda el desempeño de funciones de agente del Ministerio Público, únicamente para una situación ocasional, es decir, para que asuma el conocimiento de uno o unos asuntos determinados y concretos, por necesidades del servicio. En relación con él, no existe violación de la norma constitucional señalada por el demandante. La otra situación corresponde a quien asume plenamente las funciones del cargo, por un tiempo determinado, es decir, que se encuentra en encargo. En este caso, la remuneración sí debe ser la del juez o magistrado ante quien actúe o la del empleo que desempeñe con el carácter de encargo y durante el tiempo que éste dure."



En ese orden, declaró la inexecutable de la expresión "*transitoriedad*", contenida en la disposición normativa estudiada, al considerar que el ejercicio transitorio de las actividades asignadas a los procuradores judiciales debía dar aplicación al precepto de equiparación establecido por el Constituyente de 1991 en materia de remuneración.

Más allá de las particularidades del caso, la Corte ratifica la homologación que entre operadores judiciales y agentes del Ministerio Público creó el artículo 280 de la Constitución, pues estima que la asunción plena de las funciones de los procuradores judiciales conlleva el reconocimiento y pago de los derechos remuneratorios de los jueces y magistrados de la República.

Nótese que se trata de la asunción plena de las funciones del procurador judicial, exigencia que se aparta del requisito establecido en el acto administrativo demandado, consistente en la acreditación mensual de (8) actividades jurisdiccionales para la obtención del derecho a percibir las bonificaciones judicial y por compensación, según fuere el caso.

- Se transgrede el principio de la buena fe. En este punto, la Sala Unitaria resalta los propósitos loables que son perseguidos por la norma acusada en el contexto de este proceso, dirigidos a materializar la transparencia, eficacia, y efectividad de la labor que el Ministerio Público cumple ante los jueces de la República.

Pero, a pesar de ello, se considera que la probanza exigida para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas a las que se hace referencia, parte de la idea según la cual es al servidor público a quien corresponde demostrar la puesta en marcha efectiva de sus funciones, pues, de lo contrario, se presume que la labor no habría sido desarrollada. Se implanta de esta manera una presunción que contradice los postulados que se decantan de la buena fe y que guían, además de las relaciones que se tienden entre particulares y autoridades públicas, los vínculos que se



entrelazan entre la administración pública y los servidores que fungen como titulares de las competencias estatales.

Bajo ese contexto, el Despacho considera, a esta altura del trámite, que el efectivo cumplimiento de las funciones de quienes ostentan las labores asignadas a los procuradores judiciales puede ser verificado a través de otras rutas –v. gr. mediante las oficinas de control interno del Ministerio Público–, pero no supeditando el reconocimiento y pago de un emolumento –que constituye factor salarial para las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes<sup>55</sup>– a la probanza del desarrollo de un mínimo de actuaciones judiciales, cuando ello no sucede respecto de jueces y magistrados.

- Vulnera, *a priori*, el principio de progresividad y no regresión aplicable en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pues la exigencia erigida en la Resolución N°. 313 de 2015 establece obstáculos que, con anterioridad a su entrada en vigencia, no existían para el pago de los beneficios económicos que se comentan, como lo demuestra la situación fáctica y jurídica de la providencia de 7 de noviembre de 2010<sup>56</sup>, por medio de la cual la Sala de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado reconoció el derecho de la demandante al pago de la bonificación por compensación en su calidad de procuradora judicial II, sin hacer referencia a requisito diferente a la tenencia del cargo que, cuyas labores, se presume, fueron puestas en marcha por la parte actora.

### **3.3.3.3. La pervivencia de una justificación constitucional a la diferencia de trato identificada.**

Ahora bien, para el trato discriminatorio que se comenta, establecido entre jueces y agentes del Ministerio Público por parte de la Resolución acusada, no existe justificación constitucional válida, si se tienen en cuenta, los claros mandatos que

<sup>55</sup> Art. 1º Decreto 610 de 1998.

<sup>56</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Rad. 25000-23-25-000-1999-03981-01(0698-05). Conjuez: JOSE F. TORRES FERNANDEZ DE CASTRO. Sentencia de 7 de diciembre de 2010. Esta sentencia demuestra igualmente que mucho antes de la expedición del Decreto N°. 1102 de 2012, la bonificación por compensación fue reconocida en favor de los procuradores judiciales II con funciones ante los tribunales del país.



se desprenden de la regla de equiparación del artículo 280 Superior, y las consecuencias jurídicas que se han desprendido de allí, tendientes a la homologación de la remuneración, los derechos y las prestaciones entre estos dos sujetos de comparación.

En ese orden, el Despacho considera que se reúnen los requisitos para la procedencia, en este estadio del proceso, de la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015, *“por la cual se reglamenta el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I”*, como se hará constar en la parte motiva de este proveído.

En mérito de lo expuesto, esta Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud elevada por la representante judicial de la Procuraduría General de la Nación, consistente en requerir *“...copia auténtica...”* del fallo de tutela proferido, en primera instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala Laboral, bajo el radicado N°. 62735, y con el que se suspendieron los efectos de la resolución censurada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°. 313 de 29 de julio de 2015, expedida por la Procuraduría General de la Nación, *“por la cual se reglamenta el trámite para el reconocimiento y pago de la bonificación por compensación a los Procuradores Judiciales II y de la bonificación judicial a los Procuradores Judiciales I”*, con fundamento en las consideraciones plasmadas en esta providencia.

**TERCERO: RECONOCER** personería jurídica a los profesionales del derecho: (i) Dr. Juan Guillermo Córdoba Correa, apoderado judicial de los demandantes; (ii) Dra. Yaléth Sevigne Manyoma Leudo, representante judicial de la Procuraduría





---

Radicado: 110010325000201600020 00 (0035-2016)  
Demandantes: SERGIO ALBERTO AGUILAR RODRÍGUEZ Y OTROS

General de la Nación; (iii) Dra. Maia Valeria Borja Guerrero, representante judicial del Departamento Administrativo de la Función Pública; (iv) Dr. Feiber Alexander Ochoa Jiménez, representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; (v) Dr. Néstor Santiago Arévalo Barrero, representante judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Notifíquese y cúmplase.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and vertical strokes, positioned above the printed name.

**CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**  
Conjuez ponente



10

11