



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

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 08001-23-33-000-2018-00529-01 (3071-2019)
Demandante: Orlando José Jiménez Cerra
Demandado: Nación –Rama Judicial- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial
Temas: Sentencia de unificación. Fijación del régimen salarial y prestacional en la Rama Judicial-reconocimiento y pago de diferencias salariales

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA / SUJ-033-CE-S2-2023

I. ASUNTO

1. La Sección Segunda del Consejo de Estado, al decidir el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra la sentencia del 1.º de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, procede a unificar su jurisprudencia a fin de determinar la remuneración salarial que corresponde al cargo de abogado asesor grado 23 de los tribunales administrativos.



II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda¹.

2. El señor Orlando José Jiménez Cerra, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó lo siguiente²:

- a) Inaplicar por “inconstitucional” el artículo 1.º del Acuerdo PSAA 11-8346 del 29 de julio de 2011, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto asignó el “grado 23” al cargo de “abogado asesor” creado en cada despacho de los magistrados del Tribunal Administrativo del Atlántico.
- b) Declarar la nulidad del Oficio DESAJBAO17- 1931 del 28 de junio de 2017, proferido por el director seccional de Administración Judicial de Barranquilla, que le negó el reconocimiento y pago del salario establecido para el cargo de abogado asesor del Tribunal Administrativo del Atlántico, en los términos de los Decretos expedidos por el gobierno

¹ Demanda visible a folios 4 y s.s.

² La demanda fue subsanada a folios 43 y s.s.



nacional núms. 1039 del 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018, al igual que la reliquidación de sus prestaciones sociales con base en dicho salario.

- c) Declarar la nulidad del acto ficto o presunto negativo derivado de la no resolución del recurso de apelación interpuesto contra el Oficio DESAJBAO17-1931 del 28 de junio de 2017.

3. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, requirió que se condene a la entidad demandada a lo siguiente:

- a) Reconocer y pagar el sueldo básico o remuneración mensual que corresponde al cargo de “abogado asesor” de Tribunal, consagrado en los decretos dictados por el Gobierno Nacional, desde la fecha en que ingresó a tal cargo, y por los años 2014 a 2018 y en lo sucesivo mientras se desempeñe en el mismo cargo.
- b) Reconocer y pagar las diferencias que existen entre la asignación mensual que corresponde al cargo de “abogado asesor” de Tribunal, según los decretos mencionados en el numeral anterior y las que han sido efectivamente pagadas por la Dirección de Administración Judicial del Atlántico, desde la fecha de posesión del actor en el referido cargo hasta la fecha en que se realice la nivelación salarial.
- c) Se reliquiden todas las prestaciones sociales y demás emolumentos salariales y prestacionales causados y que se llegaren a causar, con base en el salario que le corresponda al cargo de “abogado asesor” de Tribunal.
- d) Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 de la Ley 1437 de 2011.



2.1.1. Supuestos fácticos

4. Como hechos relevantes, se indicaron los siguientes:

5. El señor Orlando José Jiménez Cerra se ha desempeñado en el Tribunal Administrativo del Atlántico en los siguientes cargos y periodos:

CARGO	DESDE	HASTA
Auxiliar judicial grado 1	5 de octubre de 2012	29 de mayo de 2014.
Abogado asesor grado 23	30 de mayo de 2014	31 de diciembre de 2014
Auxiliar judicial grado 1	13 de enero de 2015	2 de febrero de 2015
Abogado asesor grado 23	2 de febrero de 2015	31 de agosto de 2015
Abogado asesor grado 23	1.º de agosto de 2016	Se encontraba laborando a la fecha de expedición



		de la certificación de 20 de marzo de 2018 ³ .
--	--	-----------------------------------------------------------

6. A través del Decreto 1039 del 4 de abril de 2011⁴, artículo 4.º, se estableció la escala de remuneración de los empleados de la Rama Judicial a partir del 1.º de enero de 2011, y en el numeral 2.º determinó, que los empleos de “abogado asesor” de tribunales judiciales recibirían una remuneración de \$5´140.170; igualmente el artículo 6.º estableció que la remuneración mensual para los empleados de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, se regiría por la escala allí señalada, y frente al “grado 23” determinó una remuneración mensual de \$3´845.934.

7. Dicha previsión normativa se reiteró con sus respectivos aumentos salariales en los Decretos 874 del 27 de abril de 2012⁵, 1024 del 21 de mayo 2013⁶ y, 194 del 7 de febrero de 2014⁷.

8. Según la demanda, la Dirección Seccional de Administración Judicial de Barranquilla ha venido pagando al señor Jiménez Cerra su asignación mensual y liquidando sus prestaciones con la remuneración del empleo “grado 23”, es decir, en suma inferior a la del cargo de “abogado asesor” que para el año 2014 correspondía a \$5´746.978 y que se encuentra expresamente prevista en el artículo 4.º de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional núms. 1039 de 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018.

9. A través de escrito del 30 de mayo de 2017, solicitó de la Dirección Seccional de Administración Judicial del Atlántico la nivelación salarial y el pago de diferencias salariales y prestacionales con base en el cargo de “abogado asesor”; en respuesta la entidad profirió el Oficio DESASJBAO – 17 del 28 de junio de 2017, mediante el cual negó la petición. En contra de dicho oficio, el actor interpuso recurso de apelación, que no fue resuelto, por lo que se configuró un acto ficto negativo de la administración.

2.1.2. Normas violadas y concepto de violación

10. Como tales, se señalaron los artículos 2.º, 6.º, 25, 53 y 122 de la Constitución Política; 7.º del artículo 152 de la Ley 270 de 1996, los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 333 de 2018.

³ Suscrita por el secretario general del Tribunal Administrativo del Atlántico el 20 de marzo de 2018, aportada a folio 20.

⁴ “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”.

⁵ “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”.

⁶ “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”.

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”.





11. Como concepto de violación, indicó que los actos administrativos censurados incurrieron en violación directa de la ley y falsa motivación.

12. Frente al primero de los cargos, indicó que los trabajadores tienen derecho a una remuneración mínima, vital, móvil y proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, así como a los beneficios mínimos consagrados por las normas laborales, dentro de los que se encuentran el salario y las prestaciones sociales, que son irrenunciables.

13. Asimismo, de acuerdo con el numeral 7.º del artículo 152 de la Ley 270 de 1996, los empleados de la Rama Judicial tienen derecho a percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía, que no puede ser disminuida de ninguna manera. En esta línea, expresó que la entidad no está acatando tales disposiciones en cuanto a la remuneración que debe pagar al demandante, toda vez que, en la planta de personal, los cargos se encuentran clasificados por niveles directivo, profesional, técnico y asistencial y, determinados por una denominación, código y grado. De esta manera, en Colombia no existe cargo público que no tenga un nombre o una denominación.

14. Explicó que el Consejo Superior de la Judicatura mediante los Acuerdos 8346 del 29 de julio y 8947 del 9 de diciembre 2011, creó unos cargos de descongestión en el Tribunal Administrativo del Atlántico, y le asignó a cada uno de los magistrados de esa corporación un cargo de “abogado asesor” al cual le fijaron el grado 23, siendo este hecho expresamente reconocido por la entidad demandada a través del Oficio DESAJBAO17-1931 del 28 de junio de 2017.



15. A través de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 333 de 2018, el presidente de la República estableció la asignación para el cargo de “abogado asesor” de Tribunal por un valor superior a la asignación que le corresponde a los cargos identificados como “grado 23”, lo que fue ignorado por la entidad, situación que ha provocado detrimento patrimonial al señor Jiménez Cerra, por privarle y negarle injustificadamente la remuneración mensual que le corresponde.

16. Adicionalmente, de conformidad con la providencia del Consejo de Estado del 4 de marzo 2010⁸, el grado es un criterio que permite establecer diferencias salariales entre cargos que tienen idéntica denominación y, en este caso, la escala salarial de la Rama Judicial, de manera expresa, señala que la asignación mensual por grados se paga a aquellos cargos cuya denominación no fue señalada en el mismo, siendo evidente que el cargo de “abogado asesor” del Tribunal sí estaba contemplado por su denominación, por lo que no es factible remunerarlo con base en un grado diferente.

⁸ Proferida dentro del proceso 08001-23-31-000-2001-02566-01 (1360-07).



17. Además, de acuerdo con la sentencia del 9 de febrero de 2012 proferida por el Consejo de Estado⁹, cuando un cargo tiene su denominación establecida en la norma en que se crea, no es viable asignarle grados y, aun en el evento de llegar a fijarles uno, la remuneración mensual debe pagarse de acuerdo con su denominación, so pena de incurrir en la violación de derechos fundamentales y de garantías laborales mínimas de los empleados públicos.

18. En cuanto a la falsa motivación, explicó que la tesis de la demandada es errónea pues se basa en que el cargo no es nominado y que por ello, se debe pagar la remuneración por grados; no obstante ese razonamiento desconoce el texto de los decretos citados, según los cuales el pago de los cargos en razón del grado, únicamente se presenta cuando su denominación no aparece en artículos anteriores del Decreto; por tanto, con base en esa interpretación la entidad accionada está remunerando al demandante de una forma muy inferior a la establecida en el artículo 4.º de los Decretos 1039 del 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018, previsión que es excluyente, en tanto dispone que si no se encuentra la denominación del cargo, ahí si debe aplicarse la escala salarial del artículo 6.º.

19. Por último, sostuvo que en casos similares se ha accedido a las pretensiones de la demanda, como lo hizo el Tribunal Administrativo del Atlántico en sentencia del 28 de noviembre 2016¹⁰.



2.2. Contestación de la demanda¹¹

20. **La Nación - Rama Judicial**, se opuso a las pretensiones de la demanda, presentando para el efecto los siguientes argumentos:

21. Según el apoderado, cada uno de los cargos que conforman la planta de personal de la Rama Judicial tiene definido su régimen salarial y prestacional en los decretos correspondientes, expedidos anualmente por el Gobierno Nacional, que son de obligatorio cumplimiento para quienes ejecutan el presupuesto público.

22. A través del Acuerdo PSAA 11-8596 del 19 de septiembre de 2011, se crearon de manera transitoria, y a partir de dicha fecha hasta el 16 de diciembre de 2011, varios cargos de descongestión, entre ellos tres (3) de abogado asesor grado 23 en el Tribunal Administrativo del Atlántico, empleo que, al parecer, fue prorrogado por otros acuerdos, que la parte accionante no aportó en la demanda¹².

23. Para la entidad el cargo de abogado asesor grado 23 no es nominado, y por tal razón su remuneración corresponde a la escala

⁹ Dentro del proceso 05001233100020030244801, con ponencia del dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁰ Con ponencia del magistrado Cristóbal Rafael Christiansen Martelo dentro del proceso con radicado 08001233100520140137700.

¹¹ Ff. 69 y s.s.

¹² Según los hechos de la demanda, la primera vinculación del demandante como abogado asesor grado 23 ocurrió desde el 30 de mayo de 2014 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.



del artículo 6.º del Decreto 1024 de 2013, valores que fueron efectivamente sufragados al demandante durante su vinculación con la Rama Judicial.

24. En cuanto a la inaplicación por inconstitucionalidad de los acuerdos de creación del cargo, derivada de la alegada falta de competencia de la Sala Administrativa para la fijación de la escala salarial, indicó que el cargo de “abogado asesor grado 23” fue creado en virtud de las facultades previstas en los artículos 63 y 85 de la Ley 270 de 1996; en este mismo sentido, invocó lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C- 633 de 2007, respecto de la facultad de crear cargos transitorios dentro del marco de descongestión.

25. Bajo esa orientación, defendió la actuación de la entidad, para lo cual sostuvo que, en cumplimiento de las previsiones legales consagradas en la Ley 4ª de 1992, artículo 10, no puede establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por los decretos anuales de salario, pues cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

26. Propuso la excepción de “presunción de legalidad de los actos administrativos”.

2.3. Sentencia de primera instancia¹³

27. El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 1.º de marzo de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda, y se abstuvo de condenar en costas. Para ello argumentó lo siguiente:

28. En virtud de los artículos 256, 257 constitucionales, 63 y 85 de la Ley 270 de 1996 el Consejo Superior de la Judicatura creó de manera transitoria el cargo de “abogado asesor grado 23” en cada uno de los 6 despachos de magistrados que conforman el Tribunal Administrativo del Atlántico y que, dada la necesidad del servicio, ese cargo debió prorrogarse a través de nuevos acuerdos que periódicamente fueron expidiéndose, en aras de no afectar su prestación.

29. En atención a lo establecido en el numeral 19, literales e) y f) del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al Congreso fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y, conforme a ello, se profirió la Ley 4ª de 1992, que señaló normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos los de la Rama Judicial, a través de los decretos anuales que expide con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

30. Los decretos dictados por el Gobierno Nacional núms. 1039 del 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018, consagraron en el artículo 4.º numeral 2.º una escala salarial para los empleados de los Tribunales Judiciales incluyendo el cargo de “abogado asesor” con una

¹³ Folios 101 y s.s.





remuneración específica; luego, los mismos decretos en su artículo 6.º fijaron una tabla de valores salariales “por grado”, aplicable a los cargos cuya denominación no esté contemplada en los artículos anteriores.

31. El cargo de “abogado asesor” está contemplado en la escala salarial creada por el Gobierno Nacional y forma parte de los empleos de los Tribunales Judiciales, junto con los empleos de magistrado, secretario de tribunal, relator, oficial mayor y escribiente; el cargo existe sin código y/ o grado, por lo que se identifica sólo por su denominación, además el Decreto contiene disposiciones para cargos que están clasificados por grados como el de auxiliar judicial y el de citador.

32. Si bien el Consejo Superior de la Judicatura está facultado para crear cargos, debe atender criterios básicos establecidos en la Ley 4ª de 1992 y que están incluidos en los Decretos salariales que anualmente expide el Gobierno Nacional, por lo que no podía establecer una remuneración al cargo de “abogado asesor” de Tribunal y mucho menos imponerle grados, desconociendo que esta facultad es exclusiva del presidente de la República, según lo previsto en la Ley 4ª de 1992, proferida por el Congreso, en uso de las facultades que le fueran otorgadas por la Constitución Política.

33. En este sentido la accionada violó directamente la ley y actuó sin competencia al imponer un grado a un cargo nominado por disposición legal, con lo que varió su escala salarial. Por esto consideró que el artículo 1.º del Acuerdo PSAA 118346 del 29 de julio de 2011 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura era **inconstitucional e ilegal** al desconocer una norma superior que identificó el cargo de “abogado asesor”, sin grado alguno.

34. Bajo tal entendimiento, determinó que los actos demandados se encontraban viciados de nulidad por infringir las normas en que debían fundarse por dar una interpretación errónea de los Decretos núms. 1039 del 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018.

35. En consecuencia, dispuso:

PRIMERO.- DECLARAR no probada las (sic) excepción propuesta por la parte demandada.

SEGUNDO.- INAPLICAR por inconstitucionalidad el aparte “...Grado 23...” contenido en el artículo 1.º del Acuerdo No. PSAA11-8346 de 29 de julio de 2011.

TERCERO.-DECLARAR la nulidad del Oficio DESAJBAO17- 1931 de junio 28 de 2017 proferido por el director seccional de Administración Judicial de Barranquilla y del acto ficto o presunto derivado de la no resolución del recurso de apelación contra el Oficio DESAJBAO17- 1931 de junio 28 de 2017, donde se le negó el reconocimiento y pago al señor ORLANDO JOSÉ JIMÉNEZ CERRA, de la diferencia salarial existente entre el cargo de Abogado Asesor, con el de Abogado Asesor Grado 23.

CUARTO.- Como consecuencia de la declaración anterior, **CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a





pagar al señor ORLANDO JOSÉ JIMÉNEZ CERRA, las diferencias de sueldo que corresponde al cargo de abogado asesor de Tribunal, consagrado en los de los (sic) Decretos No. 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018, desde la fecha que ingresó a tal cargo y en lo sucesivo mientras se desempeña en el mismo, y la respectiva reliquidación de todas las prestaciones sociales que ha devengado la actora (sic), como primas, vacaciones, cesantías, bonificaciones y demás emolumentos salariales y prestacionales causados y que se llegaren a causar, con base en el salario que por Ley le corresponda al cargo de Abogado Asesor de Tribunal. Estos valores deberán ser actualizados en la forma indicada en la parte motiva de esta providencia.
[...]"

2.4. Recurso de apelación.

36. El apoderado de la Nación – Rama Judicial presentó recurso de apelación¹⁴ en el que solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, con la siguiente línea argumentativa:

37. El Consejo Superior de la Judicatura es autónomo para tomar decisiones encaminadas al mejoramiento del funcionamiento de la administración de justicia, como es la creación, modificación y supresión de cargos, toda vez que constitucional y legalmente puede expedir reglamentos tanto organizativos como generales de tipo ejecutivo, independientes y normativos, de acuerdo con lo reglado en el artículo 257 - 3 superior.

38. Por ende, los acuerdos demandados fueron expedidos en cumplimiento de las funciones del Consejo Superior de la Judicatura, comoquiera que la Ley 270 de 1996 le otorgó plenas facultades para que, dentro de su autonomía administrativa, procediera con el plan de descongestión, determinando el tipo de cargos que se requerían de manera transitoria, el seguimiento de las medidas, el control y la revisión de metas.

39. En virtud de lo señalado en los artículos 63, 85 y 206 B de la Ley 270 de 1996 el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso que el cargo que se requería crear inicialmente de manera transitoria era el de “abogado asesor grado 23”, cuya remuneración es proporcional a las funciones y responsabilidades que demanda el perfil. Por ello, no puede pretender el demandante que se suprima el aparte “grado 23” y se deje el cargo como abogado asesor por la diferencia del régimen salarial que los distingue.

40. Así mismo dicha entidad expidió los Acuerdos PSAA11-7886, PSAA13-9991, PSAA14-10197, PSAA15-10288, PSAA15-10323, PSAA 15-10335, PSAA 15-10356, PSAA15-10363, PSAA15-10371, PSAA15-10377 y PSAA15-10385 y para las medidas administrativas de creación de cargos permanentes se dictó el Acuerdo PSAA15-10402 donde se buscó atender las necesidades de las diferentes jurisdicciones y especialidades.

¹⁴ Ff. 132 y s.s.
835





41. Desde la vigencia del Acuerdo PSAA15-10402, a la fecha, existe el cargo de “abogado asesor grado 23” en los despachos de magistrado de los tribunales administrativos, puesto que desde su creación ha sido muy clara su denominación. Por esto no riñe con las previsiones de la Ley 4ª de 1992.

42. Por último, indicó que tales Acuerdos obedecen a un plan de descongestión transitorio y no fueron demandados.

2.5. Alegatos de segunda instancia.

2.5.1. El apoderado de la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura¹⁵ reiteró en su integridad los argumentos del recurso de apelación.

2.5.2. La apoderada del demandante¹⁶ señaló que la defensa de la entidad no ha explicado legalmente la facultad que se atribuyó al imponerle grado a un cargo nominado con una escala salarial determinada como es el caso de “abogado asesor” de Tribunal, según lo dispuesto en el Decreto 1039 de 2011.

2.6. El Agente del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

43. Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala de Sección a decidir previas las siguientes,



III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

44. De conformidad con el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 y en atención a lo previsto en los artículos 13 y 14 del reglamento interno de esta Corporación (Acuerdo 080 de 2019) esta Sección es competente para proferir sentencia de unificación dentro del asunto de la referencia.

45. En este caso, el proceso fue avocado para su conocimiento por la Sección Segunda, por medio de auto del 20 de mayo de 2021, al considerar que en el presente asunto se dan los supuestos y requisitos de orden legal y reglamentario para dictar sentencia de unificación.

46. Lo anterior, por la necesidad de sentar jurisprudencia a efectos de establecer un parámetro de interpretación normativa para resolver casos similares, dada la trascendencia económica que conlleva dicha

¹⁵ Ff. 163 y s.s.

¹⁶ Ff. 166 y s.s.



decisión, por su impacto en la remuneración salarial y prestacional de los empleados que ocupan o han ocupado el cargo de “abogado asesor grado 23” en los Tribunales **Administrativos** del país, así como los recursos de la Rama Judicial.

3.2. Aclaración previa.

47. En el relato de los antecedentes fácticos quedó visto que el señor Jiménez Cerra incluyó en su demanda pretensiones de restablecimiento del derecho con efectos hacia futuro, al solicitar el pago de las diferencias de sueldo que existen entre la asignación mensual que corresponde al cargo de “abogado asesor” de Tribunal¹⁷, y las que han sido efectivamente pagadas por la Dirección de Administración Judicial del Atlántico, desde su posesión, hasta la fecha en que se realice la nivelación salarial, así como la reliquidación de las prestaciones sociales causadas y que se llegaren a causar, con base en el salario que le corresponda al cargo de “abogado asesor” de Tribunal.

48. Encontrándose el proceso para fallo de segunda instancia, el Consejo Superior de la Judicatura profirió el **Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022** a través del cual modificó la denominación del cargo de abogado “asesor grado 23”, por lo que pasó a llamarse “profesional especializado grado 23”.

49. Como es natural, el mencionado acto administrativo no fue objeto de discusión al momento de fijar el litigio, por lo que en principio no podría realizarse algún tipo de estudio sobre la situación jurídica creada a partir de él, sin embargo, es evidente que constituye un hecho sobreviniente dado que, como se verá más adelante, produjo efectos frente a la situación laboral del demandante y con ello, sobre las pretensiones formuladas, toda vez que “el cambio de denominación” impactó, desde su expedición, la remuneración salarial del cargo desempeñado por el actor al establecer que devengarían el mismo valor que percibía el “abogado asesor grado 23” de Tribunal Administrativo.

50. En consecuencia, es evidente que el Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022 al modificar la denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” establecido en el Acuerdo PSAA 11-8346 del 29 de julio de 2011¹⁸, impone a la Sala la necesidad de pronunciarse sobre el mismo, al producir efectos jurídicos desde el 1.º de julio de 2022, precisamente por las consecuencias de orden salarial y prestacional que de él se derivan y que tienen relación intrínseca con las pretensiones de la demanda.

51. Asumir su estudio, atiende al principio de congruencia de la sentencia, toda vez que el artículo 281 del CGP contempla la

¹⁷ Según los Decretos núms. 1039 de 2011, 874 del 2012, 1024 del 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017 y 337 de 2018.

¹⁸ Acto demandado, cuya inaplicación se solicita en la demanda.





posibilidad de tener en cuenta hechos sobrevinientes probados que modifiquen la situación jurídica debatida, tal como se aprecia de la norma referida, así:

“ARTÍCULO 281. CONGRUENCIAS.

[...]

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio”.
(Negrilla fuera del texto).

52. En este caso, se dan los presupuestos del hecho modificativo del derecho sustancial, siendo imprescindible analizarlo de oficio, por lo que, se integrará al objeto del litigio, bajo el espectro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por sus efectos particulares, con el propósito de evitar que, una vez proferido el fallo se genere incertidumbre frente a los efectos del acto en la materia de análisis.

53. La anterior decisión se encuentra acorde con el respeto al debido proceso y al derecho de defensa, pues si bien el hecho modificativo ocurrió estando el proceso para fallo¹⁹, es producto de la voluntad de la entidad accionada Consejo Superior de la Judicatura que profirió el mencionado Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022 y, que en cumplimiento del auto de mejor proveer del 9 de marzo de 2023 tuvo oportunidad de remitir los documentos, certificaciones y soportes que le fueron solicitados²⁰ en relación con el cargo de profesional especializado grado 23.



3.3. Problemas jurídicos

54. Orientada por el propósito señalado en precedencia, corresponde a la Sala decidir si, ¿el Consejo Superior de la Judicatura desbordó sus facultades legales, al fijarle el grado 23 al cargo de “abogado asesor” de Tribunal Administrativo y asignarle una remuneración salarial y prestacional diferente a la establecida por el Gobierno Nacional en el artículo 4.º numeral 2.º de los Decretos 1039 de 2011²¹, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014 y demás decretos salariales proferidos por el Gobierno Nacional frente a la Rama Judicial?

55. Corresponde igualmente establecer, si ¿al modificarse la denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” a través del

¹⁹ Desde el 28 de octubre de 2019, folios 176 y s.s.

²⁰ “[...]”

(iii) Los estudios técnicos que dieron lugar al actual cargo de profesional especializado grado 23.

(vi) El manual de funciones del cargo de profesional especializado grado 23, con especificación de los tribunales para los cuales fue creado.

(vii) Certificación en la que se especifique la diferencia del cargo de abogado asesor grado 23 con el de profesional especializado grado 23.

[...]”.

²¹ “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”.



Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022 que venía desempeñando el demandante, se afectó también la determinación del salario y prestaciones sociales que le correspondían frente al cargo de “abogado asesor” de Tribunal Administrativo?

56. De acuerdo con la respuesta obtenida en los numerales anteriores, deberá la Sala determinar si ¿el señor Jiménez Cerra tiene derecho al reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales por concepto de la aplicación de la escala salarial señalada en el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014 y demás decretos salariales y si a partir del 1º de julio de 2022 debe continuar su remuneración como abogado asesor de tribunal?

57. Para resolver los anteriores interrogantes la Sala se referirá a: (i) la concepción jurídica y jurisprudencial del salario, la facultad del Gobierno Nacional para establecer el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, (iii) la competencia del Consejo Superior de la Judicatura frente a la carrera judicial, (iv) la determinación de la remuneración del cargo de “abogado asesor” establecida en el Decreto 57 de 1993²² y decretos posteriores, (v) la creación del cargo de abogado asesor grado 23 de Tribunal Administrativo y la modificación de su “denominación” por la de “profesional especializado grado 23” y, (vi) finalmente contrastará dicho marco, con lo acreditado en el caso concreto para verificar si le asiste razón al apelante.



3.4. El marco normativo general en materia de salario

58. Para abordar el análisis de este tema, debe recordarse que la Constitución Política contiene todo un conjunto normativo integrado por el preámbulo y los arts. 1.º, 2.º, 25, 39, 48, 53, 55, 56 y 64, a partir de los cuales, se erige el trabajo como valor esencial del Estado Social de Derecho, en tanto se atribuye como un derecho en cabeza de toda persona a pretender y a obtener un trabajo en condiciones dignas y justas, e igualmente como una obligación social, fundada en la solidaridad social.

59. En sentido correlativo, el constituyente atribuyó al Estado el deber de protegerlo a través de una normatividad que asegure unas relaciones laborales en condiciones de dignidad y justicia, siendo por tanto, tales principios el marco normativo primario protector del derecho al trabajo, como garantes de la eliminación de factores de desequilibrio, que aseguren la vigencia y efectividad del principio de igualdad, la protección a ciertos sectores de trabajadores que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta o carecen de oportunidades para la capacitación laboral, y además, con la consagración de un sistema contentivo de una protección jurídica

²² “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 y se dictan otras disposiciones”.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1900228>

835



concreta del trabajo que debe ser desarrollado por el legislador, a partir de las pautas establecidas en el artículo 53 superior, entre las cuales, se instituye el derecho a la remuneración como uno de los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo.

60. En cuanto a la concepción de salario el Convenio 095 de la OIT estableció en su artículo primero que “[...] el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”.

61. Respecto a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos el artículo 150 de la Constitución Política atribuye al Congreso de la República la función, entre otras, de expedir leyes y, mediante ellas, establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

62. En aplicación de dicha atribución constitucional, el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, a través de la cual fijó los criterios a los que debe ceñirse el Gobierno Nacional al determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre ellos, **a los de la Rama Judicial**, con el siguiente tenor:

“**Artículo 1º.** El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

[...];

b) Los empleados del Congreso Nacional, **la Rama Judicial**, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;

[...]”. (Negrilla de la Sala).

“**Artículo 2º.** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

[...]

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

[...]”. (Negrilla de la Sala).

“**Artículo 3º.** El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos”.





“Artículo 4º. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º. el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º. literal a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

[...]”.²³ (Negrilla de la Sala).

⁶³. Así entonces, tal como concluyó la Sección Segunda en su Sala de Conjuces en providencia del 2 de septiembre de 2019²⁴ se advierte que el propósito del legislador, se dirige a establecer parámetros generales fundados en la protección y progresividad de los derechos laborales de los servidores públicos de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría, etc; reconocer a los servidores de la Rama Judicial un salario adecuado a la importancia de sus funciones, “fortalecer la rama judicial” y “elimin[ar] las descompensaciones en la escala de remuneración” de esta.

⁶⁴. Finalmente, es de indicar que para el caso de la Rama Judicial, el presidente de la República, en uso de “las atribuciones legales y en especial las conferidas por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992” profirió el **Decreto 57 de 1993**²⁵ “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 y se dictan otras disposiciones”, el cual, se estableció como de obligatorio cumplimiento “para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mismo y no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del Poder Público, organismos o instituciones del Sector Público”.

⁶⁵. Además, señaló en su artículo 2.º que los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, **antes del 28 de febrero de 1993**, por el régimen salarial y prestacional señalado en el citado Decreto y, dispuso que los servidores públicos que no optasen por el régimen allí establecido continuarían rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.

⁶⁶. De acuerdo con esto, el Gobierno Nacional cada año, mediante decreto fija el régimen salarial y prestacional, respecto a cargos con una nominación específica o subsidiariamente a partir de una escala salarial.

⁶⁷. Es de aclarar que, por su importancia para el tema, el mencionado Decreto 57 de 1993 será analizado con más profundidad en acápite posterior.

²³ Declarada inexecutable las expresiones tachadas (inciso 1 y 3) mediante sentencia C- 710 de 1999 de la Corte Constitucional.

²⁴ Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces, Consejero Ponente: Carmen Anaya de Castellanos, proceso radicado 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18) CE-SUJ-016-S2-19.

²⁵ <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1900228>





3.4.1. Competencia del Consejo Superior de la Judicatura frente a la carrera judicial.

⁶⁸. La Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, fijó la obligación de administrar la carrera judicial al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales según el caso, conforme al artículo 256²⁶ de la Constitución:

“Artículo 256.- Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura y de acuerdo a la ley, las siguientes atribuciones:

[...]

1. Administrar la carrera judicial”.

⁶⁹. Igualmente, el artículo 257²⁷ constitucional, en sus numerales 2.º y 3.º dispuso que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, las funciones de “[c]rear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales” y “[d]ictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos y la regulación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”.

⁷⁰. En desarrollo de lo anterior la Ley 270 de 1996 estableció en su artículo 85²⁸ que corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, entre otras, las siguientes funciones:

“5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos.

[...]

9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley.

[...]

12. Dictar los reglamentos relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.

[...]”.(Negrilla de la Sala).

²⁶ El artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015 que derogó este artículo fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 185 de 2016, salvo en lo que tiene que ver con la derogatoria, tanto de la expresión “o a los Consejos seccionales, según el caso”, como de los numerales 3º y 6º de este artículo. Apartes tachados derogados por el artículo 17 del Acto Legislativo 2 de 2015

²⁷ Texto original revivido según la Sentencia C-285-16.

²⁸ Para la interpretación de este artículo debe tenerse en cuenta la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 2 de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 49.560 de 1 de julio de 2015.





71. Finalmente es de indicar, que en el artículo 63 de la misma norma, modificado por la Ley 1285 de 2009²⁹ se definió la competencia del Consejo Superior de la Judicatura frente al plan nacional de descongestión de la Rama Judicial, **sin que se advierta alguna atribución frente a la fijación del régimen salarial y prestacional de los funcionarios y empleados allí incluidos; esto en los siguientes términos:**

“Artículo 63. Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

- a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;
- b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;
- c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;
- d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;
- e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y
- f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión.”

72. Según los apartes normativos citados, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene la facultad para administrar la carrera judicial, así como crear los cargos que considere necesarios para la administración de justicia, y reglamentar algunos aspectos de dicho sistema de carrera, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Constitución³⁰.

²⁹ “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”.

³⁰ Sentencias C-037 de 1996 y SU – 539 de 2012.





73. Esto, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia SU – 539 de 2012, donde al pronunciarse sobre las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura indicó que su actividad en esta materia debe estar orientada a procurar la vinculación a la Rama Judicial de los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo, sin suplantar las atribuciones propias del legislador. Esto dijo la citada Corporación:

“[...] Entonces, a la luz del artículo 257 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es claro que (i) el Consejo Superior de la Judicatura tiene potestad reglamentaria en el ámbito de la carrera judicial; (ii) dicha potestad implica la facultad de adoptar disposiciones que desarrollen el sentido de la ley para hacerla ejecutable, en este caso la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y (iii) la potestad en cuestión encuentra sus límites en las funciones constitucionales asignadas al Consejo Superior, lo que implica que no puede “*suplantar las atribuciones propias del legislador*”³¹.

7.8 De la anterior exposición se colige que las funciones de la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura son estrictamente administrativas y no pueden ser otras que las predicables del manejo de los recursos económicos, fiscales y humanos de la rama judicial; en ese sentido, a esa Sala le asiste la facultad de reglamentar algunos aspectos del sistema especial de carrera de la rama judicial, siempre y cuando no se trate de materias de competencia exclusiva del legislador, en los términos previstos en los artículos 125 y 150-23 de la Carta Política; y su actividad en esta materia debe estar orientada a procurar la vinculación a la rama judicial de los ciudadanos más idóneos, así como a garantizar las condiciones laborales más propicias para el desempeño de las funciones propias de cada cargo. [...]”.



3.4.2. Primer problema jurídico. ¿El Consejo Superior de la Judicatura desbordó sus facultades legales, al fijarle el grado 23 al cargo de “abogado asesor” de Tribunal Administrativo y asignarle una remuneración salarial y prestacional diferente a la establecida por el Gobierno Nacional en el artículo 4.º numeral 2.º de los Decretos 1039 de 2011³², 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014 y demás decretos salariales proferidos por el Gobierno Nacional frente a la Rama Judicial?

3.4.2.1. Remuneración del cargo de “abogado asesor” de Tribunal.

74. Como ya se indicó, el presidente de la República, en uso de “las atribuciones legales y en especial las conferidas por el artículo 14 de la Ley 4a de 1992” profirió el **Decreto 57 de 1993**³³, en el cual, determinó que el régimen salarial y prestacional allí establecido **sería de obligatorio cumplimiento para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a su vigencia** y en cuyo artículo 2.º dispuso que

³¹ Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual la Corte revisó la constitucionalidad del proyecto de ley número 58 de 1994 (Senado) y 264 de 1995 (Cámara), hoy Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

³² “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”.

³³ “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 y se dictan otras disposiciones”.



los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrían optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional allí señalado y además, que los servidores públicos que no optasen por éste, continuarían rigiéndose por lo indicado en las normas legales vigentes a la fecha.

75. El citado cuerpo normativo, en su artículo 3.º, numeral 2.º, estableció la remuneración mensual para los cargos allí relacionados, entre los que se encuentra el de “**abogado asesor**” para “Tribunales Judiciales, Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura” en los siguientes términos:

“**ARTICULO 3o.** A partir del 1o. de enero de 1993 la remuneración mensual de los empleos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar será la siguiente:

1.[...]

2. Para los siguientes empleos de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	REMUNERACIÓN MENSUAL
Magistrado de Tribunal Nacional de Orden Público	1.937.500
...	...
Abogado Asesor	1.125.000
...	...
Relator	750.000
Secretario de Tribunal Militar	625.000
Sustanciador	468.750
Oficial Mayor	468.750
Auxiliar Judicial	468.750
Escribiente	325.000

[...]”.(Negrilla de la Sala).

76. De igual manera, en su artículo 4.º estableció una escala de remuneración para los cargos que **no** se encontraren enlistados en el artículo anterior, de la siguiente manera:

“**ARTICULO 4o.** La remuneración mensual para los empleos de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar **cuya denominación del cargo no esté señalada en el artículo anterior**, se regirá por la siguiente escala:

GRADO	REMUNERACIÓN
01	91.377
...	...
23	820.238
...	...
33	1.137.238

[...]”. (Negrilla de la Sala).

77. Así mismo, el artículo 11 prescribió que “La incorporación del personal a los cargos con diferentes grados establecidos en el





artículo 3º se hará con base en los requisitos y condiciones establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura”.

78. Es de anotar que, en virtud de lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, profirió el **Acuerdo 05 del 15 de febrero de 1993**³⁴ “Por el cual se provee a la correcta aplicación del Decreto 57 de 1993 en lo relativo a la remuneración adecuada para cargos nominados, existentes en las Corporaciones y Despachos Judiciales de la Rama Judicial”, en el cual dispuso:

“ACUERDO PRIMERO.- En desarrollo (sic) de la facultad conferida en el artículo (sic) 11 del Decreto 57 de 1993 establece (sic) que cuando alguno de los cargos nominados en el artículo 3º. del citado decreto tuviera en el régimen anterior la misma denominación pero con diferentes grados, solamente tendrá derecho a la remuneración fijada en esta (sic) última disposición los empleados que estuvieren desempeñando el cargo, con los grados mayores y con el lleno de los requisitos exigidos al efecto. Consiguientemente, para los demás se adecuará la nomenclatura de su grado a la de la escala salarial consignada en el artículo 4o. del Decreto 57 de 1993, con criterios que consulten la equidad, los niveles de responsabilidad y los requisitos exigidos por la ley para el desempeño de cada cargo”. (Negrilla y subrayas de la Sala).

79. El citado artículo primero, estableció una regla general que estimó para “la correcta aplicación del Decreto 57 de 1993 en lo relativo a la remuneración adecuada para cargos nominados, existentes en las Corporaciones y Despachos Judiciales de la Rama Judicial”.

80. A partir de ella, fijó “las remuneraciones para los cargos de que se trata así” y en sus literales A, B y C se refirió al cargo de escribiente del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia; en el literal D se pronunció sobre los cargos de relator, oficial mayor o sustanciador y escribiente de Tribunal Nacional, Tribunales Superiores de Distrito, Tribunales Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura; en el literal F se refirió a los cargos de escribiente de Juzgados de Circuito, de Familia, Promiscuos de Familia y de Menores y en el literal G se pronunció sobre los oficiales mayores o sustanciadores de los Juzgados Municipales y Territoriales.

81. Al respecto, la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de diciembre de 2001³⁵, declaró la nulidad del literal F, al considerar lo siguiente:

“Así entonces, como el cargo de Escribiente se encontraba contemplado en el artículo 3º del Decreto 57 de 1993, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, carecía de la facultad para determinarle grados y, además, no era competente para fijar su remuneración, pues ello, como se dijo, correspondía al Presidente de la República en desarrollo de las facultades previstas en la ley 4ª de 1992.

En esas condiciones, la actuación del Consejo Superior de la Judicatura -

³⁴ <https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/web/Acto%20Administrativo/Default.aspx?ID=5034>

³⁵ Proceso radicado 11001-03-25-000-1998-0130-01 (1711-98), Actor: Oscar Conde Ortiz, con ponencia del consejero dr. Alberto Arango Mantilla.





Sala Administrativa - al señalar grados para el cargo de escribiente y, como consecuencia, variar la remuneración con ocasión de la fijación de los requisitos para el desempeño del cargo, resulta inconstitucional. En sentido similar se ha pronunciado esta Sección en varias ocasiones inaplicando la disposición que mediante esta sentencia se anula.”.

82. Posteriormente y con idéntico razonamiento, la misma Subsección A, a través de providencia del 26 de agosto de 2004³⁶, declaró la nulidad “[...] del literal f.) del artículo 1º del Acuerdo No. 05 de 15 de febrero de 1993 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en lo tocante a la fijación del salario de los empleos de Oficial Mayor o Sustanciador nominado y grado 11, de los Juzgados del Circuito de Familia, Promiscuos de Familia y de Menores. Y la nulidad del literal g) del artículo 1º del Acuerdo No. 05 del 15 de febrero de 1993, en lo tocante a la fijación del salario de los empleos de Oficial Mayor o Sustanciador nominado y grado 10, y Escribiente nominado y grado 06.”

83. De otra parte, debe recordarse que para el año 2011 el presidente de la República profirió el **Decreto 1039 de 4 de abril de 2011** “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”, esto en “desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a. de 1992” donde dispuso el régimen salarial y prestacional a partir del 1.º de enero de esa anualidad, para quienes optaron por lo dispuesto en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y para aquellos que se vinculen al servicio de los organismos allí referidos, en cuyo artículo 4.º, numeral 2.º, frente al cargo de **abogado asesor de Tribunal** estableció la siguiente remuneración:

“**ARTÍCULO 4. A partir del 1º de enero de 2011**, la remuneración mensual de los empleos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar será la siguiente:
[...]

2. Para los siguientes empleos de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	REMUNERACIÓN MENSUAL
...	...
Abogado Asesor	5.140.170
...

[...]”.

84. Igualmente, en su artículo 6.º estableció, una escala para determinar la remuneración mensual de aquellos empleos cuya denominación del cargo **no** fue contemplada en los artículos anteriores del citado Decreto. Esto como sigue a continuación:

³⁶ Dentro del proceso radicado 11001-03-25-000-2002-0231-01(4803-02), con ponencia del consejero Dr. Alberto Arango Mantilla.





“**ARTÍCULO 6.** La remuneración mensual para los empleos de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, se regirá por la siguiente escala:

GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL	GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL	GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL
1	542.694	12	2.004.884	23	3.845.934
...

[...]”. (Negrilla de la Sala).

85. Es de precisar que su artículo 16 dispuso que “Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10° de la Ley 4a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”.

86. Ese mismo tipo de regulación fue contemplada en el **Decreto 874 de 2012 proferido por el presidente de la República**, “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”, en cuyo **artículo 4.º** consagró, de manera específica la remuneración para el cargo de abogado asesor de Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

“**ARTÍCULO 4.º.** A partir del 1º 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 de los Tribunales Judiciales, del Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	REMUNERACIÓN MENSUAL
[...]	
Abogado Asesor	5.397.179
[...]	

[...]”.

87. Así mismo, en el **artículo 6.º** determinó que “La remuneración mensual para los empleos de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté señalada en los artículos anteriores, se regirá por la siguiente escala:

GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL	GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL	GRAD O	REMUNERACIÓN MENSUAL
...	23	4.038.231
...

[...]”.(Negrilla de la Sala).





88. Idénticas disposiciones se incluyeron en los Decretos núms. 1024 de 2013³⁷ y 194 de 2014³⁸, que en su artículo 4.º establecieron la remuneración mensual de los empleos allí relacionados pertenecientes a la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, **donde se enlistó de manera taxativa el de “abogado asesor” de Tribunal.**

89. Así mismo en su artículo 6.º establecieron una escala para determinar la remuneración mensual **de aquellos empleos cuya denominación del cargo no fueron contemplados en las disposiciones precedentes de los citados decretos.**

90. Para las anualidades posteriores se estableció el reajuste anual, como se observa en el **Decreto 1257 del 5 de junio de 2015**³⁹ expedido por el presidente de la República, donde reajustó “a partir del 1.º de enero de 2015, en un cuatro punto sesenta y seis por ciento (4.66%) las escalas salariales que regulan la remuneración mensual y asignaciones básicas mensuales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo señaladas en los decretos 186, 194, 196 y 1239 de 2014”. Y además en su artículo 2.º reajustó “[...] a partir del 1º de enero de 2015, en un cuatro punto sesenta y seis por ciento (4.66%) los valores señalados para los beneficios salariales y prestacionales determinados en los Decretos números 186, 194, 196 y 1239 de 2014.”

91. De igual forma, mediante el **Decreto 245 de 2016**⁴⁰, se reajustó a partir del 1.º de enero de 2016 en 7.77% “las escalas salariales que regulan la remuneración mensual y asignaciones básicas mensuales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo señaladas en los Decretos 186, 194, 196 y 1239 de 2014, modificados por el Decreto 1257 de 2015” y reajustó en 7.77% los valores señalados para los beneficios salariales y prestacionales determinados en los Decretos 186, 194, 196 y 1239 de 2014, modificados por el Decreto 1257 de 2015.

92. Luego el **Decreto 1013 del 9 de junio de 2017**⁴¹ estableció un reajuste, a partir del 1.º de enero de 2017, en 6.75% para las citadas escalas salariales y para los beneficios salariales y prestacionales determinados en los Decretos 186, 194, 196 y 1239 de 2014, modificados por los Decretos 1257 de 2015 y 245 de 2016.

³⁷ “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”.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ “Por el cual se modifican los Decretos números 186, 194, 196 y 1239 de 2014.”

⁴⁰ Proferido por el presidente de la República “en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992” y “Por el cual se modifica el Decreto 1257 de 2015”.

⁴¹ “Por el cual se modifica el Decreto 245 de 2016”.





93. Los correspondientes reajustes anuales se dispusieron a través de los **Decretos 337 de 2018**⁴² en 5.09%, **991 de 2019**⁴³ en un 4.5%; luego mediante el **Decreto 299 de 27 de febrero de 2020** en 5.12%; por **Decreto 982 de 2021**⁴⁴ se estableció en 2.61% y finalmente, a través del **Decreto 456 de 2022**⁴⁵, en su artículo 1.º determinó el reajuste en un 7.26%.

94. Así entonces, del marco jurídico señalado, de las sentencias de nulidad citadas en precedencia, del contenido del Decreto 57 de 1993, y demás normas analizadas, se colige que **corresponde al Gobierno Nacional fijar anualmente el régimen salarial y prestacional de los cargos de la Rama Judicial y al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde crear los cargos y realizar las incorporaciones a las plantas de personal, en ejercicio de las competencias que le otorgan tanto la Constitución Política como la Ley 270 de 1996.**

95. Igualmente, en tratándose de los cargos de la Rama Judicial, expresamente contenidos en el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, entre estos, el de **“abogado asesor”** de Tribunales Judiciales, de Tribunal Superior Militar y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, dicho empleo se encontraba expresamente nominado y en el artículo 6.º, común a todos, se estableció la escala salarial para aquellos **no** contemplados en los artículos anteriores, es decir, que estableció una escala subsidiaria.

96. Finalmente, como se vio, los citados Decretos 1024 de 2013, 194 de 2014, 1257 de 2015, 245 de 2016, 1013 de 2017, 337 de 2018, 991 de 2019 y 299 de 2020 dispusieron en su artículo 1.º, el reajuste porcentual anual de las escalas salariales que regulan la remuneración mensual y asignaciones básicas mensuales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, señaladas en los Decretos 186, 194, 196 y 1239 de 2014.

3.4.2.2. Creación del cargo de abogado asesor grado 23 de Tribunal Administrativo.

97. Frente a la creación del cargo de “abogado asesor grado 23” en los Tribunales Administrativos y la determinación de su remuneración, es necesario realizar las siguientes precisiones:

98. El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2010-2014, contenido en la Ley 1450 de 2011, contempló varias disposiciones

⁴² Proferido por el presidente de la República de Colombia “en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992” y “Por el cual se modifica el Decreto 1013 de 2017”.

⁴³ Dictado por el presidente de la República de Colombia “en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992” y “Por el cual se modifica el Decreto 337 de 2018”.

⁴⁴ “Por el cual se modifica el Decreto 299 de 2020”.

⁴⁵ “Por el cual se modifica el Decreto 982 de 2021”





encaminadas a descongestionar la justicia y específicamente en su artículo 198⁴⁶ se refiere a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. De igual manera el Plan Anual de Presupuesto – Decreto 4970 de 2011- en su artículo 93 dispuso:

“[...] de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, y la Ley 1450 de 2011, la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, emitirá concepto previo sobre la distribución que se haga entre las diferentes jurisdicciones, del presupuesto de inversión, descongestión y recursos extraordinarios de la Rama Judicial, incluyendo las necesidades de la jurisdicción disciplinaria, para la creación y funcionamiento de las comisiones de instrucción”.

99. En virtud de lo anterior el Consejo Superior de la Judicatura expidió un Plan Nacional de Descongestión, y en este sentido, el 2 de febrero de 2011, la Sala Administrativa celebró sesión ordinaria donde discutió el plan dirigido a la jurisdicción contenciosa administrativa⁴⁷, establecido en la Ley 1437 de 2011⁴⁸, artículo 304, con las siguientes consideraciones:

“[...]”

De otra parte, el doctor Ricardo Monroy Church, manifestó que considerando que el nuevo Código contempla en su artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, dentro del año siguiente contado a partir de la promulgación de la Ley, es decir el 18 de enero de 2011, el Consejo Superior de la Judicatura con la participación del Consejo de Estado, preparará y adoptará, entre otras medidas transitorias, un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuyo objetivo es el de llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos y que se encuentren acumulados en los juzgados y tribunales administrativos y en el Consejo de Estado, en necesario que la Sala Administrativa incluya este tema dentro del plan sectorial, los planes de inversión de cada una de las unidades relacionadas con oralidad, medios tecnológicos, formación, recursos físicos, con el fin de hacer los ajustes presupuestales que se requieran para asumir los retos y desafíos de la reforma.

En este punto, el doctor Monroy manifestó la importancia que para la Sala tiene revisar a la luz de las normas constitucionales y estatutarias vigentes sobre distribución de competencias entre los distintos órganos de la Rama Judicial, el alcance del artículo 304 citado, en particular sobre el modelo de gestión que se consagró para implementar el denominado Plan Especial de Descongestión, que entre otras medidas contempla una Gerencia de Proyecto, adscrita a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

⁴⁶ “ARTÍCULO 198. DESCONGESTIÓN POR RAZÓN DE LA CUANTÍA EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Con el propósito de evitar la congestión de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado, en los procesos que cursen o deban cursar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en relación con los cuales a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se hubiere notificado en debida forma el correspondiente auto admisorio de la demanda o cuando este no se hubiere expedido y cuyas demandas se presenten hasta antes del 2 de julio de 2012, la competencia por razón de la cuantía se determinará con sujeción a las reglas consagradas en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011”.

⁴⁷ https://etbcsi-my.sharepoint.com/personal/eorejuelac_consejosuperior_ramajudicial_gov_co/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Feorejuelac%5Fconsejosuperior%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FRTA%20CONSEJO%20DE%20ESTADO%2F2%2E%20Plan%20Nacional%20de%20Descongesti%C3%B3n%20de%202011%20%28DT%2D015%2D2011%29%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Feorejuelac%5Fconsejosuperior%5Framajudicial%5Fgov%5Fco%2FDocuments%2FRTA%20CONSEJO%20DE%20ESTADO

⁴⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.





[...]

G.1.- Plan Nacional de Descongestión 2011.

El señor Presidente informó que la Directora de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, presentó a consideración de la Sala, el Plan Nacional de Descongestión 2011.

Al respecto, el Presidente concedió la palabra a cada uno de los señores Magistrados Coordinadores de las áreas de lo Contencioso Administrativo, Civil – Familia, Laboral, Penal y Disciplinario, para analizar las diferentes propuestas del Plan, teniendo en cuenta los parámetros establecidos sobre las metas, las cargas laborales de los Despachos y recursos financieros:

El Magistrado Ricardo Monroy Church anotó que en relación con la Jurisdicción Contencioso Administrativo (sic) los inventario (sic) y los egresos reportados por los Juzgados y Tribunales Administrativos, con corte a 30 de septiembre de 2010, reflejan un impacto positivo de las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Descongestión del año anterior y el cumplimiento de las metas propuestas por la Sala Administrativa. Es así como, en el caso de los Juzgados Administrativos, los egresos promedio de los despachos con medida de descongestión aumentaron en 104% con respecto a los despachos que no tuvieron medida y, en los Tribunales Administrativos en incremento de la productividad de los despachos con medida de descongestión fue del 119%. [...].”



¹⁰⁰. Para determinar los motivos de creación del citado cargo, a través de auto del 9 de marzo de 2023⁴⁹ se solicitó al Consejo Superior de la Judicatura remitir, entre otros documentos, los estudios técnicos de las medidas de descongestión que dieron lugar a la creación de los cargos de “abogado asesor grado 23”.

¹⁰¹. Específicamente en ese sentido, se allegó el documento técnico 015-2011 “Plan Nacional de Descongestión 2011” de esa misma fecha - 2 de febrero de 2011-, elaborado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con estudios de las diferentes jurisdicciones, donde se incluyeron los criterios para la definición y puesta en práctica del plan, que específicamente para la jurisdicción contenciosa⁵⁰ se subdivide en lineamientos para los juzgados administrativos y los tribunales administrativos.

¹⁰². En cuanto a estos últimos advirtió que diez distritos judiciales superaron la carga razonable estimada en 300 procesos con corte a 30 de septiembre de 2010, siendo los casos más críticos: Antioquia, Santander, Boyacá, Bolívar, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca.

⁴⁹ Digitalizado sistema Samai.

⁵⁰ Visible a partir del folio 120 y s.s. del documento.



103. A renglón seguido, analizó en un esquema el promedio del inventario final de procesos con trámite para cada uno de los tribunales administrativos del país e indicó que para el año 2011 se presentó una disminución en la asignación de recursos presupuestales para la adopción de medidas de descongestión, por lo que se debía dar prioridad a aquellos despachos que presentaran mayor congestión. Examinó el inventario final y promedio de egresos mensuales de cada uno de los despachos de Tribunales Administrativos del país, luego de lo cual, concretó la propuesta en los siguientes aspectos:

RESUMEN PROPUESTA TRIBUNALES

En la siguiente tabla se presenta el resumen de la propuesta de descongestión para los Tribunales administrativos, en la que se incluyen cargos para los tribunales permanentes y cargos para las Secretarías:

Municipio	Cargo Despacho Actual	Secretaría				OBSERVACIONES
	AUXILIAR JUDICIAL 1	OFICIAL MAYOR	ESCRIBIENTE	CONTADOR	CITADOR	
Barranquilla	6	1	2	1		
Bogotá D.C.-	45		2			Sección Primera
Bucaramanga	12		2			Sección Tercera
Cali	20	1	2			
Cartagena	8	1	1	1		
Cúcuta	3			1		
Ibagué	4			1		
Medellín	20	2	2			
Neiva	3			1		
Pasto	1			1		
Popayán	5			1		
Santa Marta	4		3			
Sincelejo	1					
Tunja	10	1	2	1		
Total	142	6	21	8	1	

Con las medidas de descongestión se pretende que los Tribunales Administrativos tengan un egreso promedio mínimo de 26 fallos mensuales y un nivel de impulso de al menos 50 procesos mensuales, por despacho.



[...]

104. Luego de analizar los costos tanto para juzgados como Tribunales, presentó el siguiente cuadro de resumen de juzgados y tribunales, **específico para la jurisdicción contenciosa**:

“

[...]



RESUMEN MEDIDAS DE DESCONGESTIÓN

En el siguiente cuadro se presenta el resumen de las medidas de descongestión propuestas y de los costos para la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

	Cargo	Número de Cargos	Costos Febrero-Diciembre	Total Costos Febrero-Diciembre	Costos Febrero-Marzo	Total Costos Febrero-Marzo
Juzgado Actual	Sustanciador	273	\$ 9.809.225.679	\$ 13.462.974.543	\$ 1.814.245.501	\$ 2.490.017.235
	Escribiente	123	\$ 3.652.695.595		\$ 657.078.074	
	Juez Adjunto	1	\$ 10.083.312		\$ 18.685.680	
Juzgado Nuevo	Juez	24	\$ 1.977.303.657	\$ 4.759.323.844	\$ -	\$ -
	Secretario	24	\$ 808.765.395		\$ -	
	Sustanciador	22	\$ 644.284.117		\$ -	
	Profesional Universitario	24	\$ 915.315.648		\$ -	
	Escribiente	12	\$ 282.436.535		\$ -	
	Citador	7	\$ 131.158.492		\$ -	
Direcciones Seccionales	Contador	18	\$ 681.870.591	\$ 7.953.855.445	\$ 163.104.591	\$ 1.472.014.017
	Asistente Administrativo	36	\$ 209.773.525		\$ 149.770.025	
Tribunal	Auxiliar Judicial	142	\$ 5.257.211.333	\$ 1.293.711.595	\$ 1.159.139.400	\$ 239.347.879
Secretaría de Tribunal	Oficial Mayor	6	\$ 249.277.610		\$ 46.104.618	
	Escribiente	19	\$ 629.502.834		\$ 116.428.424	
	Contador	8	\$ 391.942.483		\$ 72.460.936	
	Citador	1	\$ 22.988.768		\$ 4.323.906	



[...]

105. Examinado el anterior documento **no se advierte otro tipo de consideración frente a la creación de los cargos de abogados asesores grado 23 o de otra denominación con el grado 23 para la jurisdicción contencioso administrativa.**

106. Con posterioridad, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió sendos acuerdos de creación transitoria de los cargos de “abogado asesor grado 23” en varios de los Tribunales Administrativos del país, así:

- Acuerdo PSAA11- 8347 del 29 de julio de 2011, para el departamento de Bolívar.
- Acuerdo PSAA11- 8351 del 29 de julio de 2011, para el departamento de Caquetá.
- Acuerdo PSAA11- 8354 del 29 de julio de 2011, referente al departamento del Cauca.
- Acuerdo PSAA11- 8356 del 29 de julio de 2011, del departamento del Valle del Cauca.
- Acuerdo PSAA11- 8361 del 29 de julio de 2011 para el departamento de Boyacá.
- Acuerdo PSAA11- 8365 del 29 de julio de 2011, frente al departamento de Cundinamarca.



- Acuerdo PSAA11- 8419 del 1.º de agosto de 2011, para el departamento de Antioquia.

107. Específicamente frente al departamento del Atlántico, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura profirió el **Acuerdo PSAA11-8346 del 29 de julio de 2011**⁵¹ en ejercicio de las “facultades constitucionales y legales, en especial las contempladas en el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 15 de la Ley 1285 de 2009”, en cuyo artículo primero dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Crear transitoriamente, a partir del 2 de agosto y hasta el 16 de diciembre de 2011, un (1) cargo de **Abogado Asesor Grado 23**, en cada uno de los seis (6) despachos de Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico”.(Negrilla de la Sala)

108. El citado Acuerdo dispuso en su artículo 6.º que “El régimen salarial y prestacional de los cargos creados será el establecido para la Rama Judicial”.

109. Posteriormente, a través del **Acuerdo PSAA11-8947 del 9 de diciembre de 2011**⁵² la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispuso “Dar continuidad a las medidas de descongestión adoptadas por la Sala Administrativa para el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, mediante los Acuerdos No. PSAA11-7889, **PSAA11-8346** y PSAA11- 8596. En consecuencia, se acuerda su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2011 y reanudación a partir del 1 de enero y hasta el 30 de junio de 2012. [...]”.



110. Las citadas medidas de descongestión fueron prorrogándose⁵³, hasta que finalmente mediante el **Acuerdo PSAA15-10402 de 29 de octubre de 2015**⁵⁴ tales cargos fueron creados de forma **permanente** en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 88.- Creación de cargos en Tribunales Administrativos. Crear en cada uno de los despachos de magistrado de los Tribunales Administrativos de los Distritos de Antioquia, **Atlántico**, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca, los siguientes cargos: 1. Un (1) cargo de Abogado Asesor grado 23 2. un (1) cargos de Profesional Universitario grado 16”. (Negrilla de la Sala).

111. Además, valga señalar que mediante **Acuerdo PCSJA20-11650 del 28 de octubre de 2020**⁵⁵ se crearon varios despachos de

⁵¹ “Por el cual se adoptan unas medidas de descongestión complementarias a las adoptadas en el Plan Nacional de Descongestión en el Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico”.

⁵² “Por el cual se aprueba la continuidad de las medidas de descongestión adoptadas por la Sala Administrativa en el marco del Plan Nacional de Descongestión para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Judicial Administrativo del Atlántico”.

⁵³ Acuerdos PSAA14-10197 de 5 de agosto de 2014 “Por el cual se adoptan unas medidas de descongestión”, ACUERDO No. PSAA14- 10206 de 21 de agosto de 2014 “Por el cual se ajustan y adoptan unas medidas de descongestión”, Acuerdo No. PSAA14-10251 de 14 de noviembre de 2014 “Por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión” PSAA15-10323 de 26 de marzo de 2015 “Por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión”, PSAA15-10385 de 2015 dictado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

⁵⁴ “Por el cual se crean con carácter permanente; trasladan y transforman unos despachos judiciales y cargos en todo el territorio nacional”

⁵⁵ “Por medio del cual se crean unos cargos con carácter permanente en tribunales y juzgados a nivel nacional”



magistrado de Tribunales Administrativos, a partir del 3 de noviembre de 2020, en cuya planta figura el cargo de “abogado asesor grado 23”.

112. Mediante el Oficio PCSJO23-762 del 14 de julio de 2023⁵⁶, el Consejo Superior de la Judicatura informó cuáles fueron los Tribunales y despachos, clasificados como de alta demanda, donde se creó de forma permanente el cargo de abogado “asesor grado 23”. En total fueron 548 cargos y específicamente para la jurisdicción contenciosa 183.

113. Es de precisar que, según lo manifestado por el Consejo Superior de la Judicatura⁵⁷ el cargo de abogado asesor nominado, “[...] no tiene definidas funciones para el mismo”. Por su parte, frente al cargo de abogado asesor grado 23, en los diferentes acuerdos de medidas de descongestión, se estableció que, en desarrollo de éstas, debían cumplir con metas relacionadas con la proyección y trámite de autos y sentencias mensualmente.

114. De igual forma, mediante Acuerdo PSAA13-10038 del 7 de noviembre de 2013⁵⁸, los requisitos exigidos para el cargo de “abogado asesor grado 23” fueron “Título de formación profesional en derecho, título de postgrado y un (1) año de experiencia profesional”.

115. Finalmente indicó que, en el marco de la mesa de negociación con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura está trabajando en un manual de funciones para todos los cargos existentes en el sector jurisdiccional.



3.4.2.3 Análisis de la Sala

116. Para avanzar en la resolución de este caso, debe partirse de una premisa extraída del análisis del marco jurídico y jurisprudencial desarrollado, así como de las sentencias de nulidad señaladas atrás y, del contenido del Decreto 57 de 1993, como es que corresponde al Gobierno Nacional fijar anualmente el régimen salarial y prestacional de los cargos de la Rama Judicial y, al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde crear los cargos y realizar las incorporaciones a las plantas de personal, en ejercicio de las competencias que le otorga tanto la Constitución Política como la Ley 270 de 1996.

117. Es a partir de la citada atribución que el presidente de la República profirió los Decretos anuales 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, y 194 de 2014, que establecieron la escala salarial prevista en el artículo 4.º donde se incluye el cargo de “abogado asesor” de Tribunal Judicial, así como la escala salarial de remuneración del artículo 6.º para “los empleos de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar cuya denominación del cargo no esté

⁵⁶ Digitalizado sistema SAMAI índice 36.

⁵⁷ En el Oficio PCSJO23-762 del 14 de julio de 2023.

⁵⁸ Por el cual se adecuaron y modificaron los requisitos para los cargos de empleados de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios.



señalada en los artículos anteriores”. En esta última se incluye al “grado 23”. Dicha regulación genera las siguientes diferencias salariales para tales cargos:

Decreto anual proferido por el presidente de la República en uso de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992	“Abogado Asesor de Tribunal Judicial”	“Grado 23”
1039 de 2011	\$5´140.170	\$3´845.934
874 de 2012	\$5´397.179	\$4.038.231
1024 de 2013	\$5´582.842	\$4´177.147
194 de 2014	\$5´746.978	\$4´299.956
1257 de 2015 (4.66%)	\$6´014.797	\$4´500.333
245 de 2016 (7.77%)	\$6´482.146	\$4´850.008
1013 de 2017 (6.75%)	\$6´919.690	\$5´177.383
337 de 2018 (5.09%)	\$7´271.902	\$5´440.912
991 de 2019 (4.5%)	\$7´599.137	\$5´685.753
299 de 2020 (5.12%)	\$7´988.212	\$5´976.863

¹¹⁸. Como ya se indicó, es a partir de la escala salarial para el “grado 23” que el Consejo Superior de la Judicatura ha venido remunerando los cargos de “abogado asesor grado 23” creados en virtud del plan nacional de descongestión y que posteriormente adquirieron el carácter permanente.



¹¹⁹. Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura en el Oficio PCSJO23-762 del 14 de julio de 2023⁵⁹ manifestó que el cargo de abogado asesor nominado, a pesar de encontrarse enlistado en los Decretos 57 de 1993 y 106 de 1994, no ha sido creado en la estructura ni en la planta de personal de la Rama Judicial y por ende en ninguno de los tribunales del país, razón por la cual no tiene definidas funciones para el mismo.

¹²⁰. Igualmente, la entidad en su defensa indicó que “[...] el Acuerdo que crea la medida descongestión le imprime grado al cargo de Abogado Asesor dándole el grado 23 y no de nominado [...]” razón ésta, que en su entender le impone aplicar el artículo 6.º de los mencionados Decretos anuales del Gobierno Nacional.

¹²¹. Como se aprecia, su argumentación se dirige a señalar que, en uso de las atribuciones dadas por el legislador, el Consejo Superior de la Judicatura creó una categoría especial de cargo que no estaba contemplada en el artículo 4.º de los Decretos anuales 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, y 194 de 2014. Esto a través de la asignación del aparte “grado 23” al cargo de “abogado asesor”.

⁵⁹ Digitalizado sistema SAMAI índice 36.
835



122. Sin embargo, observa la Sala que, el Consejo Superior de la Judicatura ha aplicado una interpretación normativa diferente en otros eventos, como en el caso del **Acuerdo PSAA12-9663 de 28 de agosto de 2012** “Por el cual se modifican los Acuerdos 22 y 97 de 1994, 025 de 2007 y 345 de 1998, respecto de los requisitos mínimos y niveles ocupacionales de los cargos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial”.

123. En efecto, el citado Acuerdo estableció en su artículo primero que, de conformidad con el artículo 161 de la Ley 270 de 1996, los cargos de empleados de carrera de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se clasifican en los siguientes niveles ocupacionales: nivel profesional, nivel técnico, nivel auxiliar, nivel operativo. Luego, en el artículo 2.º, al referirse a la nomenclatura, nivel ocupacional y requisitos mínimos de los cargos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, señaló:

“PARÁGRAFO 1. Entiéndese por Cargos Nominados aquellos a los que alude el Decreto 874 de 2012, mencionándolos con un nombre indicativo de la función y no con referencia a la numérica general que rige los demás cargos”. (Negrilla de la Sala).

124. El Decreto a que hace alusión el Acuerdo PSAA12-9663 de 28 de agosto de 2012, es el **874 de 2012**, analizado párrafos atrás, que fue proferido por el presidente de la República, “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”, que como se vio consagró el cargo de “abogado asesor” de “tribunal de justicia” dentro de la escala salarial del artículo 4.º.



125. En este sentido y de acuerdo con la interpretación dada por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA12-9663 de 28 de agosto de 2012, no puede aceptarse la tesis de defensa que esgrime en esta oportunidad, toda vez que la misma entidad reconoce que en los Decretos salariales anuales **los cargos nominados son aquellos que se mencionan con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.**

126. Asimismo, al analizar el documento técnico DT 015 – 2011⁶⁰ remitido por la entidad se aprecia que para los Tribunales Administrativos sólo se contempló la creación de auxiliares judiciales, oficial mayor, escribiente, contador y citador sin que se haya hecho alusión a alguno de ellos con el grado 23, por lo que no es cierta la afirmación del Consejo Superior de la Judicatura cuando informó que el plan nacional de descongestión de la jurisdicción tuvo como objetivo crear un cargo grado 23.

127. Lo dicho conduce a afirmar que el simple hecho de agregar “grado 23” al cargo de “abogado asesor” no hace desaparecer del universo jurídico que la denominación del cargo para su remuneración salarial

⁶⁰ Documento digitalizado sistema SAMAI. Índice 36.
835



-entendida como “**el nombre indicativo de la función**”⁶¹ ya había sido contemplada en el artículo 4.º de los Decretos dictados por el Gobierno Nacional 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, el cual, como se vio, establece una escala gradual **principal** de remuneración para los cargos allí relacionados y por cuanto la dada en el artículo 6.º es **supletoria**, comoquiera que se aplica a aquellos cargos “**no** contemplados en los artículos anteriores”⁶².

¹²⁸. En este caso en modo alguno se discute la facultad del Consejo Superior de la Judicatura para crear cargos en la Rama Judicial al tenor de las facultades dadas por la Ley 270 de 1996; sin embargo, es evidente que, con su actuar, la entidad demandada entró en claro desconocimiento de:

(i) Las facultades dadas al presidente de la República en la Ley 4ª de 1992, al agregarle el aparte “grado 23” al cargo denominado “abogado asesor”, toda vez que **su consecuencia directa e inmediata** fue afectar negativamente la remuneración salarial y prestacional del demandante al ignorar las pautas dadas en los Decretos presidenciales 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, que ya habían señalado cómo debían remunerarse los cargos de “abogado asesor”.

(ii) El límite competencial del Consejo Superior de la Judicatura dado en el artículo 257⁶³ de la Ley 270 de 1996.

(iii) Los derechos salariales y prestacionales del demandante, al desconocer el salario que le correspondía al tenor de los decretos anuales expedidos por el presidente de la República, el cual, como se vio en los acápite anteriores, constituye un elemento esencial del derecho al trabajo y a percibir la remuneración que en derecho corresponde por la labor desempeñada.

¹²⁹. Es de recordar que la Corte Constitucional en sentencia SU- 539 de 2012⁶⁴ se refirió al principio de interpretación conforme a la Constitución, según el cual, los jueces están llamados a interpretar la ley en atención a los valores, derechos y libertades definidas por el constituyente, a efectos de dar eficacia y sentido al artículo 4.º constitucional y sobre el particular, en la sentencia T-191 de 2009, explicó que “[...] el principio de interpretación conforme encuentra su fundamento en la supremacía y jerarquía normativa máxima de la Constitución Nacional, a partir de cuya premisa se deriva que toda interpretación jurídica debe arrojar un resultado que no solo no debe ser contrario, ni solamente permitido, sino más allá debe estar ajustado a la Constitución Nacional”. (Subrayas de la Sala).

⁶¹ Tal como lo señaló el mismo Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA12-9663 de 28 de agosto de 2012.

⁶² Negrilla y subrayas de la Sala.

⁶³ “**ARTÍCULO 257.** Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

[...]

2. Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

[...].”

⁶⁴ Con ponencia del magistrado dr. Luis Ernesto Vargas Silva.





¹³⁰. De acuerdo con las pautas indicadas no puede mantenerse la legalidad de los actos demandados aceptando la interpretación dada por el Consejo Superior de la Judicatura, según la cual, al agregar “grado 23” al cargo de “abogado asesor” creó una categoría especial de empleo no regulada por el artículo 4.º de los decretos salariales anuales, con lo cual, debía remunerar ese empleo con la escala del artículo 6.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, y 194 de 2014.

¹³¹. Ese razonamiento desconoció que el cargo ya se encontraba dentro del listado de los nominados⁶⁵ en los Decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, lo que generó que la labor del accionante, fuese remunerada con un salario inferior al que realmente le corresponde, situación que desconoce los cánones constitucionales y legales que regulan las competencias otorgadas al presidente de la República para determinar el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, así como las mismas competencias del Consejo Superior de la Judicatura y, por ende, los derechos salariales y prestacionales del señor Orlando José Jiménez Cerra.

¹³². En este punto es importante citar la sentencia del 16 de abril de 2009⁶⁶ proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación donde señaló que, en ese caso, el Consejo Superior de la Judicatura desconoció el ordenamiento jurídico, cuando estableció una remuneración a un cargo cuya denominación ya se encontraba expresamente establecida en los decretos anuales que establecen el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial:

“Sostiene la parte actora que la actuación del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa, de señalar grados para el cargo de Oficial Mayor con ocasión de la fijación de los requisitos para el desempeño del cargo y, como consecuencia de ello, variar la remuneración contemplada en el artículo 3º del Decreto 57 de 1993, resulta ilegal e inconstitucional.

La Sección Segunda ya ha tenido oportunidad de estudiar el mismo cargo frente a otros empleos de la rama jurisdiccional⁶⁷, dentro de los procesos instaurados contra el Consejo Superior de [la] Judicatura, en los cuales igualmente se ha solicitado la nulidad parcial del mismo Acuerdo 05 de 1993. En aquellas oportunidades la Sala ha llegado a la convicción de que el Consejo Superior de la Judicatura no puede variar la remuneración contemplada en el artículo 3º del Decreto 57 de 1993.

Y como en esta ocasión no encuentra ninguna argumentación adicional contundente, por parte de la entidad demanda [da], para desvirtuar lo decidido en los precedentes que se citan, se permite exponer nuevamente la *ratio decidendi*, determinante para acceder a las súplicas de la demanda.

[...]

Así entonces, como el cargo de Oficial Mayor se encontraba contemplado en el artículo 3º del decreto 57 de 1993, el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, carecía de la facultad para determinarle grados y,

⁶⁵ Entendido como **el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.**

⁶⁶ Dentro del proceso de simple nulidad radicado **11001-03-25-000-2006-00055 -00 (1130-06)**, Accionante: Sandra Carolina Ariza Lizarazo, con ponencia del consejero dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁶⁷ Ver expedientes 110/99 – 1846/99 – 1801/99 – 7375/05 – 2630/05.

835





además, no era competente para fijar su remuneración, pues tal potestad, como se dijo, correspondía al Presidente de la República en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992.

En esas condiciones, la actuación del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, al señalar la remuneración con ocasión de la fijación de los requisitos para el desempeño del cargo, resulta inconstitucional.”

¹³³. En ese orden se concluye que si bien el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con la facultad para crear cargos en la Rama Judicial en atención al artículo 257⁶⁸ de la Ley 270 de 1996, no obstante, no puede desconocer las facultades dadas al presidente de la República en la Ley 4ª de 1992 y con ello las pautas dadas en los Decretos presidenciales 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, **que ya habían señalado cómo debían remunerarse los cargos de “abogado asesor”**.

¹³⁴. En este entendido, la remuneración de los cargos cuya denominación se encuentre expresamente establecida en los decretos anuales que fijan el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial, debe atender a las escalas salariales allí señaladas. Frente a los mismos es ilegal, tanto asignarles grados o códigos adicionales, como establecerles otro tipo de remuneración diferente, toda vez que ello va en contra del artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política que autorizó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, siempre y cuando se sujetara a los objetivos y criterios establecidos por el legislativo, que en este caso corresponde a la Ley 4 de 1992⁶⁹, a través de la cual se fijaron los criterios a los que debe ceñirse el Gobierno Nacional al determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, entre ellos, a los de la Rama Judicial.

¹³⁵. Por tanto, **la remuneración del cargo de “abogado asesor” grado 23 de Tribunales Administrativos, se encuentra dentro del listado de los cargos nominados⁷⁰ en los Decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, por lo que su labor debe remunerarse de acuerdo con el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, sin que sea aceptable que el Consejo Superior de la Judicatura pueda variar la denominación contemplada en el artículo 3.º, numeral 2.º del Decreto 57 de 1993, lo cual resulta ilegal e inconstitucional, pues al agregar el “grado 23” al cargo denominado “abogado asesor”, afectó negativamente la remuneración salarial y prestacional del mismo.**

⁶⁸ **“ARTÍCULO 257.** Con sujeción a la ley, el Consejo Superior de la Judicatura cumplirá las siguientes funciones:

1. Fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales.

2. **Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia.** En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.

[...].”

⁶⁹ “[M]ediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.

⁷⁰ Entendido como **el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.**

⁸³⁵





136. A partir del escenario expuesto se extrae la **regla de unificación** consistente en:

“El Consejo Superior de la Judicatura carece de competencia para asignarle a los cargos nominados⁷¹, grados, códigos y remuneración diferente a lo regulado en el Decreto 57 de 1993 y demás decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional, mediante los cuales se determine el régimen salarial y prestacional de los empleados de la rama judicial. Ésta potestad corresponde al presidente de la República en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992. En consecuencia, la remuneración del cargo de “abogado asesor” grado 23 de los Tribunales Administrativos, es la fijada para el «abogado asesor» en los decretos anuales expedidos por el gobierno nacional sobre la materia”.

3.4.3. Segundo problema jurídico. ¿Al modificarse a través del Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022 la denominación del cargo de “abogado asesor grado 23”, se afectó también la determinación del salario y prestaciones sociales que le correspondían frente al cargo de “abogado asesor” de Tribunal Administrativo?

3.4.3.1. Modificación de la denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” por la de “profesional especializado grado 23”.



137. Encontrándose el proceso al despacho para proferir fallo de segunda instancia, el Consejo Superior de la Judicatura dictó el Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022, por el cual modificó la denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” por la de “profesional especializado grado 23”.

138. En atención a que las órdenes de restablecimiento del derecho impartidas por el *a quo* comprenden el pago de diferencias salariales y prestacionales que se llegaren a causar mientras el demandante se desempeñe como abogado asesor de tribunal (efecto posterior), deberán verificarse los efectos que generó la citada modificación, específicamente frente a la determinación del salario y las prestaciones sociales correspondientes a quienes venían desempeñándose como “abogado asesor” de Tribunal Administrativo.

139. En virtud de lo anterior, y en tanto interesa al caso, mediante auto de mejor proveer del 9 de marzo de 2023, esta Sección decretó varias pruebas documentales a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, para esclarecer algunos puntos de la controversia⁷².

⁷¹ Entendido como el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.

⁷² Se solicitó a la entidad:

(i) El manual de funciones del cargo de abogado asesor y de abogado asesor grado 23 que estuvieron o estén adscritos a los tribunales del país.

(ii) Las actas del Consejo Superior de la Judicatura donde se discutió la creación del cargo de abogado asesor grado 23 para los tribunales del país.

(iii) La relación de los tribunales del país en donde han estado y/o están creados los cargos de abogado asesor y abogado asesor grado 23, con indicación de la fecha de creación.



140. En respuesta, el Consejo Superior de la Judicatura remitió copia del documento técnico “PROPUESTA PARA AJUSTAR ALGUNOS CARGOS EN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA RAMA JUDICIAL” elaborado en el mes de junio de 2022, por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, donde frente al cambio de denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” por la de “profesional especializado grado 23”, formuló la siguiente proposición:

“d. Propuesta de ajuste en la denominación de los cargos.

La facultad que tiene el Consejo Superior de la Judicatura de determinar las estructuras de y plantas de corporaciones y despachos judiciales en la Rama Judicial se ejerce observando las nomenclaturas y escalas señaladas por el Gobierno Nacional. Con base en los resultados de validación de plantas de personal, análisis comparativos de la denominación que establecen los decretos salariales y los contextos contemporáneos, se propone ajustar la denominación de los cargos de abogado asesor grado 23 a nivel de tribunales y los cargos secretariales que tienen denominaciones que requieren de una actualización, como: escribientes, citadores, oficinistas e incluso archiveros.

Para ajustar el primer cargo enunciado no se requiere un presupuesto adicional, debido a que se mantiene el mismo grado y no hay diferencia salarial, por lo que dentro de la gradualidad propuesta se considera pertinente iniciar los ajustes con este cargo.

(i) Abogado asesor grado 23

La antigua Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el marco del plan de descongestión dispuso crear con en los Acuerdos PSAA11-7886, PSAA13-9991, PSAA14-10197, PSAA15- 10288, PSAA15-10323, PSAA15-10335, PSAA15-10356, PSAA15-10363, PSAA15- 10371, PSAA15-10377 y PSAA15-10385 el cargo de abogado asesor grado 23 en los tribunales superiores y administrativos de manera transitoria para descongestionar los Tribunales Administrativos y Superiores. El grado establecido se determinó por las funciones y responsabilidades que demanda el perfil.

Posteriormente, el cargo fue creado de manera permanente primero para los despachos de magistrados de las salas especializadas en restitución de tierras (Acuerdo PSAA12-9268 de 2012) y luego para las demás jurisdicciones y especialidades con el Acuerdo PSAA15-10402 de 2015. En el año 2020 con el Acuerdo PCSJA20-11650 se crearon unos cargos con la misma denominación para fortalecer las plantas de personal de unos despachos de magistrado conforme los criterios de priorización.

Actualmente existen **547 cargos de abogado asesor grado 23** que se encuentra en los tribunales administrativos y superiores. Este perfil no existe en las plantas de personal de los consejos seccionales.

En cuanto a los requisitos exigidos y las funciones que desempeña el cargo mediante Acuerdo PSAA13-10038 de noviembre 7 de 2013, se adecuaron y



(iv) Los estudios técnicos de las medidas de descongestión que dieron lugar a la creación de los cargos de abogado asesor grado 23.

(v) Los estudios técnicos que dieron lugar al actual cargo de profesional especializado grado 23.

(vi) El manual de funciones del cargo de profesional especializado grado 23, con especificación de los tribunales para los cuales fue creado.

(vii) Certificación en la que se especifique la diferencia del cargo de abogado asesor grado 23 con el de profesional especializado grado 23.

(viii) Indicar en qué despachos judiciales existían los cargos de abogado asesor de que trata el artículo 7, numeral 3, del Decreto 57 de 1993 para la fecha de expedición de dicha norma, la cual fue replicada en el Decreto 106 de 1994 y siguientes expedidas anualmente, aclarando cuántos cargos existían por despacho, así como sus requisitos y funciones.



modificaron los requisitos para los cargos de empleados de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios, cuando estableció:

ARTÍCULO 1º.- Establecer y adecuar los requisitos de los siguientes cargos de empleados de Tribunales:	GRADO	REQUISITOS
DENOMINACIÓN DEL CARGO Abogado asesor	23	Título de formación profesional en derecho, título de postgrado y un (1) año de experiencia profesional.

[...]”.

141. **No se encuentran en el citado documento consideraciones adicionales sobre la necesidad que motivó el “cambio de denominación”.**

142. Asimismo, se remitió el Oficio PCSJO23-762 del 14 de julio de 2023⁷³ suscrito por la presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, donde se adujo que esa modificación no se trató de una supresión o modificación del cargo sino sólo de un “ajuste formal” por “[...] una inconsistencia [...] en su nominación”, y que el objetivo de la entidad fue crear un cargo de grado 23, en los siguientes términos:

“Mediante el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022, se ajustó la denominación del cargo de abogado asesor grado 23 a profesional especializado grado 23, que existe en la estructura de la Rama Judicial y que se encuentra en los tribunales administrativos y superiores de distrito judicial, conservando los requisitos y la escala salarial establecida.

En razón a ello, la decisión adoptada por la Corporación en el mencionado acto administrativo, no se trató de una modificación o supresión de un cargo, sino de un **ajuste formal en la denominación del cargo, que no implica un reordenamiento de estructura en la planta, en razón a que el cargo de abogado asesor no existe en la Rama Judicial y debía ajustarse la nominación que, como se evidencia en los documentos anexos, siempre se trató de un cargo con grado 23 debidamente sustentado en el ordenamiento jurídico.**

Sobre el manual de funciones el citado el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022 no dispuso algún cambio en las funciones que venían desempeñando los abogados asesores grado 23, se reitera, el ajuste fue de naturaleza formal en la denominación del cargo sin afectación funcional, salarial o prestacional. Con todo, se insiste que la Corporación en el marco de la mesa de negociación con las organizaciones sindicales de la Rama Judicial, está trabajando en un manual de funciones para todos los cargos existentes en el sector jurisdiccional.

[...]

[...] el ajuste de la denominación del cargo se realizó en el marco de las facultades constitucionales y legales del Consejo Superior de la Judicatura y

⁷³ Digitalizado sistema SAMAI índice 36.





teniendo en cuenta los resultados de validación de planta de personal, análisis comparativos de la denominación que establecen los decretos salariales y los contextos contemporáneos. Es decir, la decisión adoptada en el Acuerdo PCSJA22-11968 de 30 de junio del año anterior, no se trató de una modificación o supresión de un cargo, sino de un ajuste en la denominación del cargo, que no implica un reordenamiento de estructura en la planta en razón a que el cargo de abogado asesor no existe en la Rama Judicial y debía ajustarse la nominación del cargo que, como se evidencia en los documentos anexos, siempre se trató de un cargo con grado 23 debidamente sustentado en el ordenamiento jurídico.

Consecuencia de lo enunciado, no hay diferencia entre el cargo de abogado asesor grado 23 con el de profesional especializado grado 23, incluso en el acuerdo se indicó que “conservará los requisitos y la escala salarial establecida para el grado 23, sin afectar derechos salariales y prestacionales”, pues se trató exclusivamente de un ajuste formal en la denominación.

Por lo tanto, los cargos de profesional especializado grado 23 continúan con los requisitos exigidos en el Acuerdo PSAA13-10038 del 7 de noviembre de 2013:

Artículo 1°. - Establecer y adecuar los requisitos de los siguientes cargos de empleados de Tribunales, Juzgados y Centros de Servicios, así:

DENOMINACIÓN DEL CARGO	GRADO	REQUISITOS
Abogado asesor*	23	Título de formación profesional en derecho, título de postgrado y un (1) año de experiencia profesional



*Actualmente Profesional Especializado Grado 23.

El ajuste en el nombre del cargo desempeñado no comportó una redefinición de sus funciones, una asignación de mayores responsabilidades, una exigencia mayor respecto a las calidades para su ejercicio o un ascenso en la escala salarial correspondiente ni cambio en los requisitos, por tanto, sólo implicó el cambio de denominación del cargo, más no un cambio en el empleo. Finalmente, el cargo conservó la escala fijada en los decretos respectivos, en tanto que, continuó con los mismos derechos salariales del grado 23, sin desconocer las referidas escalas salariales tal y como se evidencia en la constancia de la Directora Administrativa de la División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (DEAJRHO23-1551).

[...]

Desde la entrada en funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura no ha existido el cargo de abogado asesor nominado en la Rama Judicial. En el año 2011, dentro del marco de descongestión indicado anteriormente, fue creado el cargo de abogado asesor grado 23, el cual contenía una inconsistencia de carácter formal en su nominación más no en su grado (principal elemento para establecer su remuneración). Se hace necesario precisar que dentro del plan Nacional de Descongestión del 2011, el cual constituye la génesis del cargo de abogado asesor grado 23, la corporación siempre estudió la propuesta de crear cargo para tribunales superiores y administrativos con un perfil mayor al del auxiliar judicial grado 1, en tal sentido y como se observa en el documento, se consignaron varias denominaciones como profesional Grado 23, Abogado Asistente Grado 23, Profesional universitario Grado 23 y abogado Asesor Grado 23; lo que evidencia mas (sic) allá de toda formalidad que el objetivo del Consejo Superior de la Judicatura, siempre fue el de crear un cargo con grado 23 “. (Negrilla de la Sala).



143. Una respuesta en esa misma línea fue remitida por la directora de la División de Asuntos Laborales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en certificación del 13 de julio de 2023 donde sostuvo que, pese al cambio de denominación del cargo de abogado asesor, el cargo de profesional especializado grado 23 **conservaría los requisitos y la escala salarial del grado 23, sin afectar los derechos salariales y prestacionales**⁷⁴:

“[...] conforme al ARTÍCULO 1°. Del Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022 “por medio del cual se ajusta la denominación de unos cargos a nivel nacional”, así: “El cargo de Abogado Asesor grado 23 se denominará Profesional Especializado grado 23 y conservará los requisitos y la escala salarial establecida para el grado 23, sin afectar los derechos salariales y prestacionales”.

Que el salario mensual estipulado del cargo de Abogado Asesor grado 23 y Profesional Especializado grado 23 para la fecha del cambio de denominación, es decir el 01 de julio de 2022 (ARTÍCULO 3°, Del Acuerdo PCSJA22 – 11968 del 30 de junio de 2022), fue el siguiente:	2022
CONCEPTO	
SUELDO BÁSICO	\$ 6.578.108
BONIFICACIÓN JUDICIAL	\$ 3.304.435
TOTAL	\$ 9.882.543

[...]”.

144. Finalmente es de destacar lo señalado en acápite anterior, como es que el Consejo Superior de la Judicatura⁷⁵ precisó que al cargo de abogado asesor grado 23, le correspondía cumplir con metas relacionadas con la proyección y trámite de autos y sentencias mensualmente. Y además, que al cargo de “profesional especializado grado 23” le correspondían **los mismos requisitos, las mismas funciones que al cargo de “abogado asesor grado 23”, las mismas funciones y la misma escala salarial.**

3.4.3.2. Análisis de la Sala.

145. Para desarrollar lo anterior, es necesario recordar la anterior premisa según la cual el Consejo Superior de la Judicatura no podía abrogarse una competencia para establecer una remuneración al cargo de “abogado asesor” de Tribunal, que se encontraba dentro del listado de los cargos nominados en los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, por lo que tampoco podía asignarle grados, códigos adicionales, o determinarle otro tipo de remuneración diferente.

146. Ahora bien, al analizar el estudio técnico “PROPUESTA PARA AJUSTAR ALGUNOS CARGOS EN LA PLANTA DE PERSONAL DE LA RAMA JUDICIAL” elaborado en el mes de junio de 2022, por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, para la modificación de la denominación del cargo de

⁷⁴ Digitalizado en el sistema SAMAI índice 51.

⁷⁵ En el Oficio PCSJO23-762 del 14 de julio de 2023.





“abogado asesor grado 23” se extraen las siguientes razones adoptadas por la entidad, como son:

- La modificación sólo implicó el cambio de denominación del cargo.
- Dicha modificación se adoptó con base en “[...] los resultados de validación de plantas de personal, análisis comparativos de la denominación que establecen los decretos salariales y los contextos contemporáneos [...]”.
- La modificación mantenía el mismo grado -23- y por ello, en consideración del Consejo Superior de la Judicatura, no generó diferencia en la remuneración, pues se aplicaba la misma escala salarial.
- No hubo redefinición de funciones, ni asignación de mayores responsabilidades, ni exigencia mayor respecto a las calidades para su ejercicio o un ascenso en la escala salarial correspondiente ni cambio en los requisitos.
- En el marco del plan nacional de descongestión del año 2011 se estudió la propuesta de crear un cargo grado 23.

147. Como se advierte de lo anterior, es evidente que el estudio técnico aportado, así como la respuesta remitida por la presidencia del Consejo Superior de la Judicatura no ofrecen una clara razón frente al objetivo que se persiguió con el cambio de denominación del cargo de “abogado asesor grado 23” por el de “profesional especializado grado 23”.



148. En efecto en los citados documentos aportados por la entidad se alude a unos “resultados de validación de plantas de personal y análisis comparativos de la denominación que establecen los decretos salariales” así como “el contexto contemporáneo”, no obstante, no se advierte cuál fue la irregularidad que se pretendió subsanar toda vez que en la misma respuesta emitida por el Consejo Superior de la Judicatura se afirmó que **no existía diferencia entre los cargos de abogado asesor grado 23 y profesional especializado grado 23,**

149. Esta conclusión se refuerza con la afirmación del Consejo, cuando afirmó que se conservaron “[...] los requisitos y la escala salarial establecida”, “[...] no se trató de una modificación o supresión de un cargo, sino de un ajuste formal en la denominación del cargo, que no implica un reordenamiento de estructura en la planta, en razón a que el cargo de abogado asesor no existe en la Rama Judicial y debía ajustarse la nominación que, como se evidencia en los documentos anexos, siempre se trató de un cargo con grado 23”; “[...] el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022 no dispuso algún cambio en las funciones que venían desempeñando los abogados asesores grado 23, [...] el ajuste fue de naturaleza formal en la denominación del cargo sin afectación funcional, salarial o prestacional”.

150. Además, señaló el Consejo Superior de la Judicatura, que lo pretendido por la entidad siempre fue la creación de un cargo con grado 23 para los Tribunales, empero, al resolver el problema jurídico



anterior se evidenció que en el documento técnico elaborado por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico para el plan nacional de descongestión de 2011 no se incluyó algún cargo con ese grado.

151. Así las cosas, comoquiera que se mantuvieron los requisitos del cargo, las mismas funciones y responsabilidades, se colige que el objetivo fue meramente económico al tratar de mantener la remuneración del citado cargo con la escala salarial del grado 23 y así sustraerlo de la aplicación del artículo 4.º de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional frente a la remuneración del cargo de **abogado asesor nominado**⁷⁶.

152. Tal decisión desconoce los innumerables pronunciamientos que ha emitido la jurisdicción contencioso administrativa frente a casos similares, donde ha establecido que los abogados asesores grado 23 de tribunal administrativo deben remunerarse con el salario del cargo de abogado asesor nominado⁷⁷ en los términos de los decretos expedidos anualmente por el Ejecutivo.

153. Además pretende soslayar los principios de “a trabajo igual salario igual” e irrenunciabilidad de los beneficios establecidos -artículos 25 y 53 de la Constitución Política– y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966,⁷⁸ en cuanto consagra que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas”.

154. Específicamente el principio de “a trabajo igual salario igual” se deriva del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política y señalado de manera expresa en el artículo 143 del C.S.T.

155. Una de las consecuencias de la especial protección que el Estado debe brindar al trabajo, es la exigencia legal y judicial del respeto por la dignidad y la justicia en la relación laboral (C.P. art. 25); directamente ligada con lo anterior se encuentra la obligación de **proporcionar una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo** (C.P. art. 53), puesto que el salario es “la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral”⁷⁹.

156. Es de anotar que la Corte Constitucional en sentencia T- 782 de 1998, señaló que existen muchos cargos en el servicio público cuyas funciones parecen ser similares o iguales pero los requisitos que se exigen para el ejercicio de los mismos difieren, por lo que se puede justificar el tratamiento diverso a nivel salarial.

157. Al respecto, esta Corporación, a través de la Sección Segunda

⁷⁶ Entendido como el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Que entró en vigor el 3 de enero de 1976, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y ratificado el 29 de octubre de 1969.

⁷⁹ Corte Constitucional. M.P. Jaime Córdoba Triviño T- 103/02.





Subsección B, en sentencia de 25 de agosto de 2022⁸⁰ sobre la aplicación de este fundamental principio precisó, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que existen razones admisibles para la diferenciación salarial:

“[...]”

El principio a trabajo igual, salario igual, responde entonces a un criterio relacional propio del juicio de igualdad. Por ende, para acreditar su vulneración debe estarse ante dos sujetos que al desempeñar las mismas funciones y estar sometidos al mismo régimen jurídico de exigencias de cualificación para el empleo, son comparables y, no obstante, reciben una remuneración diferente. Se insiste entonces en que la discriminación salarial injustificada debe basarse en la inexistencia de un parámetro objetivo, discernible y razonable que justifique la diferenciación. Así, la jurisprudencia constitucional ha catalogado como razones admisibles de diferenciación salarial, entre otras (i) la aplicación de criterios objetivos de evaluación y desempeño; (ii) las diferencias de la estructura institucional de las dependencias públicas en que se desempeñan cargos que se muestran prima facie análogos; y (iii) la distinta clasificación de los empleos públicos, a partir de la cual se generan diferentes escalas salariales, que responden a cualificaciones igualmente disímiles para el acceso a dichos empleos.”

158. En el *sub lite*, no se dan ninguna de las condiciones señaladas en la providencia en cita, que permitan concluir que existe un parámetro objetivo, discernible y razonable que justifique la medida adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura que pretende mantener la remuneración salarial del grado 23 para quienes se venían desempeñando como abogado asesor grado 23 de tribunal, cuando, como se vio, su remuneración corresponde a la de abogado asesor nominado de Tribunal.

159. En efecto, la misma entidad indicó que **no existía diferencia** entre los cargos de abogado asesor grado 23 y profesional especializado grado 23, toda vez que (i) los requisitos para su ejercicio son los mismos, (ii) no ocurrió algún cambio en cuanto a las funciones que venían desempeñando los abogados asesores grado 23 y (iii) no se les asignó ningún tipo de responsabilidad adicional.

160. Tampoco se evidencia que se hayan establecido criterios de desempeño y evaluación que justifiquen la diferencia con lo que se colige que esta decisión del Consejo Superior de la Judicatura entra en clara contradicción con el principio de seguridad jurídica al desconocer los numerosos pronunciamientos de la jurisdicción en los que se ha ordenado, en casos similares, efectuar la remuneración de la labor de los “abogados asesores grado 23” de Tribunal Administrativo de acuerdo con el cargo de “abogado asesor nominado”, en los términos de la escala salarial principal establecida en el artículo 4.º de los Decretos expedidos por el presidente de la República.

161. En línea con esta argumentación se concluye que **quienes venían desempeñándose como abogados asesores grado 23 de Tribunal Administrativo deben continuar siendo remunerados como**

⁸⁰ Proceso radicado con el número 25000-23-42-000-2013-01319-01 (2828-2018) con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez.





abogado asesor nominado⁸¹ de Tribunal, al advertirse que siguen desempeñando las mismas funciones, se les exigen los mismos requisitos, continúan en sus mismos lugares de trabajo y bajo órdenes del mismo empleador, sin que exista una razón objetiva y justificable para que se asuma que cambiaron a un cargo diferente con grado 23 y que merecen ser remunerados de acuerdo con la escala salarial de ese grado.

¹⁶². Lo anterior, en aplicación de los principios de favorabilidad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos el artículo 53 constitucional y de progresividad y prohibición de regresividad, así como el derecho constitucional al trabajo en condiciones dignas.

¹⁶³. En consecuencia, se inaplicará por inconstitucionalidad el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022, en cuanto dispuso:

“ARTÍCULO 1°. El cargo de Abogado Asesor grado 23 se denominará Profesional Especializado grado 23 y conservará los requisitos y la escala salarial establecida para el grado 23, sin afectar los derechos salariales y prestacionales.

ARTÍCULO 2°. Comunicar el presente Acuerdo a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a las direcciones seccionales de administración judicial.

ARTÍCULO 3°. El presente Acuerdo rige a partir del 1 de julio de 2022 y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

¹⁶⁴. En virtud de lo anterior, se concluye que a partir del 1.° de julio de 2022, el servidor que venía en el cargo de “abogado asesor grado 23”, y que pasó a llamarse profesional especializado grado 23 debe ser remunerado como abogado asesor nominado⁸² de Tribunal de acuerdo con los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, es decir, atendiendo al artículo 4.° de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014 y siguientes que expida el gobierno nacional.

¹⁶⁵. Ese reconocimiento, implica atender a los términos de prescripción establecidos en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, según los cuales aquel lapso es de tres (3) años, que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador.

¹⁶⁶. En razón a que las citadas diferencias salariales y prestacionales se producen mes a mes se aplicará el fenómeno de la prescripción, para lo cual los funcionarios judiciales atenderán a la fecha en que se realizó la solicitud ante la administración, tanto si la relación laboral y desempeño en el citado cargo se encuentra vigente, como si presentó interrupciones o ya finalizó.

⁸¹ Entendido como el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.

⁸² *Ibidem*

⁸³⁵





167. Situación diferente ocurrirá frente a las diferencias generadas sobre los aportes para pensión a cargo del empleador, que podrán ser reclamadas en cualquier tiempo, dada su clara relación sobre un futuro reconocimiento pensional y en tal sentido pueden solicitarse en cualquier época.

168. Del anterior análisis se concluye lo siguiente, para tener en cuenta en el caso concreto:

- El servidor que venía desempeñándose como “abogado asesor grado 23” de Tribunal **Administrativo** debe continuar siendo remunerado, a partir del 1.º de julio de 2022 como abogado asesor nominado⁸³ de Tribunal. Esto de acuerdo con el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014 expedidos por el presidente de la República, en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992. Para ello, debe inaplicarse por inconstitucional el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022.
- En cada caso es necesario verificar si ocurrió el fenómeno de la prescripción, de acuerdo con los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969. En razón a que las diferencias salariales y prestacionales se producen mes a mes, se atenderá a la fecha de radicación de la solicitud ante la administración, tanto si la relación laboral y desempeño en el citado cargo se encuentra vigente, como si presentó interrupciones o ya finalizó. Las diferencias generadas sobre aportes para pensión a cargo del empleador podrán ser reclamadas en cualquier época, para que sean consignadas en el Fondo o entidad de previsión correspondiente.
- Estas condiciones se aplican independientemente de si hubo interrupciones en el servicio, reincorporaciones en el cargo o si el ingreso ocurrió después del 1.º de julio de 2022.



3.5. Tercer problema jurídico. ¿El señor Jiménez Cerra tiene derecho al reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales por concepto de la aplicación de la escala salarial señalada en el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014 y demás decretos salariales y, de acuerdo con ello, debe continuar su remuneración como abogado asesor de tribunal a partir del 1º de julio de 2022?

169. En el *sub lite*, el acervo probatorio da cuenta de lo siguiente:

- Según certificación del 20 de marzo de 2018⁸⁴, suscrita por el secretario general del Tribunal Administrativo del Atlántico se advierte que el señor Jiménez Cerra ha laborado en la Rama Judicial en varios periodos y cargos y su vinculación específica como “abogado asesor grado 23” ocurrió así:

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ F. 20

⁸³⁵



- Desde el 30 de mayo de 2014 hasta el 31 de diciembre de ese año.
- Desde el 2 de febrero de 2015 hasta el 31 de agosto del mismo año.
- Desde el 1.º de agosto de 2016 y se encontraba laborando en el mismo cargo a la fecha de expedición del certificado.
- Mediante memorial del 30 de mayo de 2017⁸⁵, solicitó ante la entidad demandada “[...] el sueldo básico o remuneración mensual que corresponde al cargo de Abogado Asesor de Tribunal, consagrado por el artículo 4º del Decreto No. 1039 del 2011, esto es por la suma de CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA MIL CIENTO SETENTA PESOS (\$5´140.170), desde la fecha que ingresé a tal cargo, por los períodos que lo he desempeñado, esto es, desde el 30 de mayo 2014 hasta el 31 de diciembre del mismo año; luego, desde el 2 de febrero 2015 hasta el 31 de agosto de ese mismo año y, finalmente, desde el 30 de julio 2016 hasta la fecha, y en lo sucesivo mientras ocupe el mismo”, que se le paguen las diferencias de sueldo generadas y “[...] se reliquiden todas las prestaciones sociales [...] causadas y que se llegaren a causar, con base en el salario que por ley corresponde al cargo de Abogado Asesor del Tribunal”.
- La entidad accionada contestó su petición mediante el Oficio DESAJBAO17- 1931 del 28 de junio de 2017⁸⁶, recibido por el demandante el 29 de julio de esa anualidad, donde se le indicó:



“[...] hay que diferenciar entre un cargo nominado y otro con escala de grado toda vez que ambos poseen diferencias en la remuneración, el Acuerdo que crea la medida descongestión le imprime grado al cargo de Abogado Asesor dándole el grado 23 y no de nominado, pues, si el Acuerdo por medio del cual crea el cargo hubiera establecido la denominación de Abogado Asesor sin grado, sería nominado, y se tendría que aplicar el rango salarial mensual de \$5.140.170, pero claramente vemos que se especifica un grado y por esta razón tenemos que darle plena aplicación a lo contemplado en el artículo 6º del Decreto No. 1039 del 2011 que fija la remuneración mensual para los empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.

Así las cosas, la Dirección Seccional de Administración Judicial de Barranquilla, no accederá a su petición, ya que se está actuando de conformidad a lo establecido por la ley, los acuerdos y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura.”

- Contra la decisión anterior, presentó recurso de apelación el 10 de julio de 2017⁸⁷; no obstante, la entidad demandada no se pronunció, por lo que se configuró el silencio administrativo negativo.

¹⁷⁰. Ahora bien, en el presente caso, el demandante, quien desde el 30 de mayo de **2014** se ha venido desempeñando en varios periodos como “abogado asesor grado 23”, solicita se le reconozcan, liquiden y paguen las diferencias salariales que existen entre ese cargo y el de “abogado asesor” de Tribunal Judicial, de acuerdo con los Decretos salariales expedidos por el Gobierno Nacional, así como las

⁸⁵ Ff. 21 y s.s.

⁸⁶ F. 24.

⁸⁷ F. 25

835



prestaciones sociales, durante el período de vinculación en el citado cargo del Tribunal Administrativo del Atlántico.

171. Al efecto, no se allegaron los desprendibles de nómina, sin embargo, la respuesta dada por el Consejo Seccional de la Judicatura en el Oficio DESAJBAO17- 1931 del 28 de junio de 2017⁸⁸, no deja dudas acerca de que al señor Orlando José Jiménez Cerra se le ha venido liquidando y pagando su salario de conformidad con la escala prevista en el artículo 6.º, es decir, con el “grado 23”.

172. Como ya se determinó el Consejo Superior de la Judicatura no podía abrogarse una competencia para establecer una remuneración al cargo de “abogado asesor” de Tribunal, que se encontraba dentro del listado de los cargos nominados en los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, por lo que tampoco podía asignarle grados, códigos adicionales, o determinarle otro tipo de remuneración diferente.

173. A partir de lo anterior, la pauta de unificación vertida en esta providencia, consiste en que la remuneración del cargo de “abogado asesor” grado 23 de Tribunales Administrativos, se encuentra dentro del listado de los cargos nominados⁸⁹ en los Decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, por lo que su labor debe remunerarse de acuerdo con el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014, sin que sea aceptable que el Consejo Superior de la Judicatura pueda variar la denominación contemplada en el artículo 3.º, numeral 2.º del Decreto 57 de 1993.

174. De acuerdo con ella, en el caso del señor Orlando José Jiménez Cerra se advierte que el salario que se le canceló como “Abogado Asesor Grado 23” fue inferior al establecido anualmente por el presidente de la República para el cargo de “abogado asesor” de Tribunal Judicial, situación que imponía acceder a las pretensiones de la demanda, como en efecto lo hizo el *a quo*, es decir, con la inaplicación del Acuerdo PSAA11-8419 del 1.º de agosto de 2011, la nulidad de los actos demandados y ordenando a la entidad pagarle las diferencias de sueldo que corresponden a “abogado asesor de Tribunal”, desde la fecha en que ingresó a tal cargo y en lo sucesivo mientras se desempeñe en el mismo, y la respectiva reliquidación de todas las prestaciones sociales devengadas, causadas y que se llegaren a causar, con base en el salario que le corresponda al cargo de abogado asesor de tribunal.

175. Es de precisar que en este caso no ocurrió el fenómeno de la prescripción comoquiera que la primera vinculación del demandante como “abogado asesor grado 23” ocurrió desde el 30 de mayo de 2014 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año y la petición ante la administración se realizó el 30 de mayo de 2017⁹⁰.

⁸⁸ F. 24.

⁸⁹ Entendido como el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.

⁹⁰ Ff. 21 y s.s.

835





176. Ahora, según el análisis de la Sala, los servidores que venían desempeñándose como “abogados asesores grado 23” de Tribunal **Administrativo** deben continuar siendo remunerados, a partir del 1.º de julio de 2022 como abogados asesores nominados⁹¹ de Tribunal. Esto de acuerdo con el artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013 y 194 de 2014 expedidos por el presidente de la República, en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992. Para ello, debe inaplicarse por inconstitucional el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022.

177. En este caso, como el señor Orlando José Jiménez Cerra continúa vinculado a la Rama Judicial en el citado cargo, se impone que, a partir del 1.º de julio de 2022 y mientras permanezca en el mismo, su labor debe continuar siendo remunerada como abogado asesor nominado⁹² de Tribunal de acuerdo con los decretos expedidos por el presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la Ley 4ª de 1992, es decir, atendiendo al artículo 4.º de los Decretos 1039 de 2011, 874 de 2012, 1024 de 2013, 194 de 2014 y siguientes que expida el gobierno nacional.

3.6. Otras decisiones.

3.6.1. En la sentencia de 1.º de marzo de 2019 el Tribunal Administrativo de Atlántico ordenó en el numeral segundo inaplicar por inconstitucionalidad el aparte “Grado 23” contenido en el artículo 1.º del Acuerdo No. PSAA11-8346 de 29 de julio de 2011.



178. Advierte la Sala que es necesario modificar la decisión anterior, en el sentido de indicar que la inaplicación también ocurre por ilegalidad y, además, que deben inaplicarse las sucesivas prórrogas de la medida adoptada en el artículo 1.º del Acuerdo No. PSAA11-8346 de 29 de julio de 2011, el Acuerdo PSAA15-10402 de 2015 que adoptó el mencionado empleo de forma permanente en las plantas de cargos de la entidad y finalmente el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022, este último en su totalidad.

3.6.2. **El abogado Santiago Ríos Gómez presentó memorial⁹³** donde indicó que, en atención a que en la actualidad funge como apoderado en varios procesos judiciales de contornos similares, le asiste “legitimación e interés” para actuar en el proceso del epígrafe.

179. Al respecto es necesario indicar que, si bien a través de esta providencia se adopta una pauta de unificación jurisprudencial, no puede aceptarse la intervención del citado abogado comoquiera que nos encontramos en el escenario del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, además, no allegó poder para representar a algunas de las partes en juicio.

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Índice 40 aplicativo SAMAI.

835



3.7. Decisión de segunda instancia

¹⁸⁰. Por las razones que anteceden, se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 1.º de marzo de 2019, que accedió a las pretensiones de la demanda, salvo el numeral segundo que se modifica en los términos ya indicados.

3.7. De la condena en costas

¹⁸¹. En el presente caso no hay lugar a imponer condena en costas al tenor de lo señalado por el artículo 365 del CGP, artículo 1.º⁹⁴, toda vez que en ejercicio del derecho de defensa la entidad presentó el recurso de apelación, dada la falta de claridad sobre la solución de este tipo de controversias, circunstancia que precisamente orientó a la Sección en su propósito de emitir una decisión unificadora que establezca un parámetro de interpretación normativa para resolver casos similares.

¹⁸². En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- UNIFICAR la jurisprudencia en el sentido de señalar que “El Consejo Superior de la Judicatura carece de competencia para asignar a los cargos nominados⁹⁵, grados, códigos y remuneración diferentes a los previstos en el Decreto 57 de 1993 y demás decretos anuales expedidos por el Gobierno Nacional en los que se regule el régimen salarial y prestacional de los empleados de la rama judicial. Esta potestad corresponde al presidente de la República en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 4ª de 1992. En consecuencia, la remuneración del cargo de “abogado asesor” grado 23 de los Tribunales Administrativos, es la fijada para el «abogado asesor» en los decretos anuales expedidos por el gobierno nacional sobre la materia”.

SEGUNDO.- ADVERTIR a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con el tema objeto de unificación constituye precedente vinculante en los términos del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, para todos los casos en discusión, tanto en vía administrativa como judicial, toda vez que los efectos de la presente sentencia de unificación son retrospectivos.

Los casos en los que haya operado la cosa juzgada serán inmodificables.

⁹⁴ “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.”

⁹⁵ Entendido como el que se menciona con un nombre indicativo de la función y no con la referencia numérica.

835





TERCERO.- MODIFICAR el numeral segundo de la sentencia del 1.º de marzo de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las pretensiones de la demanda instaurada por el señor Orlando José Jiménez Cerra en contra de la Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en los siguientes términos:

“SEGUNDO.- INAPLICAR en el caso concreto, por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, la denominación “Grado 23” y las sucesivas prórrogas a las que se hace referencia en el artículo 1.º del Acuerdo No. PSAA11-8346 de 29 de julio de 2011; el Acuerdo PSAA15-10402 de 2015 que incluyó en forma permanente el mencionado empleo en la planta de cargos de los tribunales administrativos; y finalmente, el Acuerdo PCSJA22-11968 de 2022 mediante el cual se sustituyó la denominación del cargo “abogado asesor grado 23”, por la de “profesional especializado grado 23”.

CUARTO.- CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico en el presente caso.

QUINTO.- SIN CONDENAS en costas.

SEXTO.- Efectuar las anotaciones correspondientes en la aplicación SAMAI, y devolver el expediente al Tribunal de origen una vez quede ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda, en sesión de la fecha.



GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Consejero de Estado

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ
Consejero de Estado

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Consejero de Estado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual está disponible en el Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>