



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
TRASLADO CONTESTACIÓN - EXCEPCIONES
(Artículo 175 CPACA)

SIGCMA

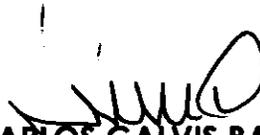
Cartagena de Indias, 15 de agosto de 2019

HORA: 08:00 A. M.

Medio de control	NULIDAD Y R. DEL DERECHO
Radicación	13-001-23-33-000-2016-00857-00
Demandante	MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Demandado	NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DEAJ
Conjuez Ponente	MARGARITA EUGENIA VÉLEZ VÁSQUEZ

EN LA FECHA SE CORRE TRASLADO POR EL TÉRMINO LEGAL DE TRES (03) DÍAS A LA PARTE DEMANDANTE DE LAS EXCEPCIONES FORMULADAS EN EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA PRESENTADO EL DÍA 02 DE AGOSTO DE 2019, POR EL DOCTOR LUÍS GABRIEL AHUMADA PERDOMO, APODERADO DE LA **NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** Y QUE SE ENCUENTRA VISIBLE A FOLIOS 179-188 (216-224) DEL EXPEDIENTE.

EMPIEZA EL TRASLADO: 16 DE AGOSTO DE 2019, A LAS 8:00 A.M.


JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

VENCE EL TRASLADO: 21 DE AGOSTO DE 2019, A LAS 5:00 P.M.

JUAN CARLOS GALVIS BARRIOS
SECRETARIO GENERAL

Olm

Centro Avenida Venezuela, Calle 33 No. 8-25 Edificio Nacional-Primer Piso
E-Mail: stadcgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
Teléfono: 6642718

Secretaria Tribunal Administrativo - Seccional Cartagena

De: Luis Gabriel Ahumada Perdomo <Luis.Ahumada@minhacienda.gov.co>
Enviado el: viernes, 02 de agosto de 2019 9:11 a.m.
Para: Secretaria Tribunal Administrativo - Seccional Cartagena
Asunto: Contestación Minhacienda Rad. 2016 00857
Datos adjuntos: Contestación MHCP Rad. 2016 00857 Moisés de Jesús Rodríguez.pdf

Luis Gabriel Ahumada Perdomo
 Contratista - MHCP
 Subdirección Jurídica
Luis.Ahumada@minhacienda.gov.co
 Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
 Conmutador (57 1) 381 1700 Extensión: 4390
 Bogotá D.C. Colombia



www.minhacienda.gov.co

[@MinHacienda](https://twitter.com/MinHacienda)

● Imprimir este correo no da un valor probatorio por ser una copia, el original por favor consérvelo dentro del outlook o pc y absténgase de imprimir. Evitemos desperdicio de espacio, tiempo y papel.

2 de agosto de 2019 1:44 p.m.
 (13) folios
 Sin D
 B-D-S
 ESE



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

180

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial
Radicado entrada
No. Expediente 28707/2019/OFI

Doctora:

MARGARITA EUGENÍA VÉLEZ VÁSQUEZ
MAGISTRADA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
Centro, Av. Venezuela edificio nacional Ter piso
Cartagena


Radicado: 2-2019-028743

Bogotá D.C., 2 de agosto de 2019 08:42

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente: 130012333000 **2016 00857 00**
Demandante: Moisés de Jesús Rodríguez Pérez
Demandados: Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros

Asunto: Contestación demanda

LUIS GABRIEL AHUMADA PERDOMO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.075.214.997 de Neiva, Huila, y la tarjeta profesional No. 176.757 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de apoderado de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme al poder que aporto con este escrito, respetuosamente me permito **CONTESTAR LA DEMANDA** de la referencia.

1.- ANTECEDENTES

1. El señor Moisés de Jesús Rodríguez Pérez en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho solicitó la nulidad de los siguientes actos: Resolución No. 1216 del 9 de octubre de 2015 "POR MEDIO DEL CUAL SE NIEGA UNA SOLICITUD DE RELIQUIDACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES LABORALES INCLUYENDO LA PRIMA ESPECIAL COMO FACTOR SALARIAL", y la Resolución No. 348 del 18 de febrero de 2016 "Por la cual se resuelve una petición de reajuste salarial presentada POR MOISES DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ", además de los actos fictos que surgieron con motivo de los recursos formulados, a través de los cuales se negó la reclamación salarial que presentó el demandante.

2. Así, a título de restablecimiento del derecho pretende "se ordene a la demandada a que liquide y pague las sumas que se dejaron anotadas en el respectivo acápite de explicación razonada de la cuantía y que proceden. En virtud de la sentencia de nulidad simple proferida por la SALA DE CONJUECES DEL CONSEJO DE ESTADO Sección Segunda, de fecha abril 29 de 2014, Exp. 11001-03-25-000-2007-00087-00. M.P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruíz (Conjuez), por

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Codigo Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 8C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co



Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
DILIG v31U 0XHZ qFgO E6sv b+np mZ8=



medio de la cual se declaró la nulidad de todos y cada uno de los artículos de los actos administrativos generales que fijaron la prima especial en el equivalente al 30% del salario básico desde el año 1993 hasta la fecha".

2.- RAZONES DE LA DEFENSA

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación en la causa por pasiva en este asunto, dado que no tiene vínculo contractual o legal con la demandante, ni está legalmente llamado a responder por las reclamaciones que formuló el señor Moisés de Jesús Rodríguez Pérez, pues este ministerio no tiene competencia para reconocer, liquidar, reajustar y pagar las acreencias contraídas por otra entidad.

3. FRENTE A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

4. A pesar de que no se formularon pretensiones en contra del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es de resaltar que no existe fundamento legal para que este ministerio responda por las obligaciones de otra entidad. Así, es del caso reiterar que este ministerio no tiene ninguna obligación directa ni indirecta, solidaria ni subsidiaria, ni vínculo de ningún tipo con la parte demandante ni con las pretensiones de su demanda.

4. FRENTE A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

5. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no acepta los hechos, dado que no le constan, por lo que se atiene a lo que resulte probado y al tenor literal de las normas y actos administrativos que se señalaron en la exposición de los hechos de la demanda.

5. FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA

6. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, dado que este ministerio está facultado exclusivamente para ejercer funciones asignadas de manera expresa por la ley, tal como lo define el art. 5° de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales no está la de reconocer, liquidar, reajustar y pagar acreencias contraídas por otra entidad.

7. Adicionalmente, es de reiterar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene competencia para asumir eventuales obligaciones derivadas de reajustes, reliquidaciones, acreencias laborales de trabajadores o funcionarios que prestan sus servicios en otras entidades distintas a ésta. En ese sentido el Ministerio no tiene



ninguna obligación directa ni indirecta, solidaria ni subsidiaria, ni vínculo de ningún tipo con la parte demandante ni con las pretensiones de su demanda.

8. Ahora, por mandato de los artículos 6 y 121 de la Carta Política, los empleados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solo pueden hacer lo que la Constitución y la ley les permita según la competencia asignada, por lo que les está prohibido ejercer otras funciones.

9. En ese sentido, también es pertinente aclarar que los actos acusados y de los cuales se solicita la nulidad no fueron expedidos por esta cartera ministerial, razón suficiente que amerita, como es lógico, de despachar desfavorablemente las pretensiones en contra de este ministerio, pues ninguna norma le impone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público obligaciones relacionadas con el reconocimiento de créditos como los que alega la demandante.

10. Así, resulta claro entonces que, si esta cartera no tiene obligación alguna frente a las pretensiones de la demanda, también es claro que estas no pueden prosperar en contra nuestra.

6. Excepciones previas

6.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva

11. De conformidad con el numeral 6º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se propone como excepción previa la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

12. En este punto, es de precisar que lo primero que se debe determinar un proceso judicial, es si las partes que concurren, tanto demandante como demandada, tienen legitimación en la causa, por lo que el interrogante que debe resolverse es si ¿el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el llamado a responder por las reclamaciones que formuló el señor Moisés de Jesús Rodríguez Pérez?

13. La respuesta a ese interrogante es que no, dado que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no participó en los hechos de la demanda, ni expidió los actos demandados, ni tiene competencia para reconocer, liquidar, reajustar y pagar las acreencias contraídas por otra entidad.





14. Ahora, además de que no existe vínculo contractual entre el demandante y este ministerio, tampoco existen normas que sustenten la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este punto, es importante supeditar la controversia a lo establecido en Estatuto Orgánico del Presupuesto, en lo que tiene que ver con el trámite de aprobación del presupuesto de la Rama Judicial, en relación con las variaciones salariales o nuevos factores salariales en favor de sus empleados.

15. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepara el proyecto del Presupuesto, para la aprobación del Congreso de la Republica. Una vez publicada la Ley de Presupuesto le corresponde al MHCP administrar el presupuesto aprobado, para cada anualidad, pero cada órgano de la administración autónomamente gasta en funcionamiento e inversión, según las apropiaciones asignadas.

16. La preparación del presupuesto es el resultado conjunto de actividades que se desarrollan con el propósito de obtener un producto, el proyecto de ley, que permite alcanzar los objetivos del sistema presupuestal establecidos en la norma.

17. La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y, como se señaló antes, constituye una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda. La Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto señalan taxativamente el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones.

18. El artículo 345 constitucional reitera el principio de legalidad respecto a las contribuciones o impuestos y con relación al gasto público. El Decreto 111 de 1996: Artículo 38 previene:

"En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

- a) A créditos judicialmente reconocidos;*
- b) A gastos decretados conforme a la ley;*
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y*
- d) **A las leyes que organizan la Rama Judicial**, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 9 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38 de 1989, art. 24; Ley 179 de 1994, arts. 16, 55, incisos 1 y 4; art. 71)".

19. La Dirección General del Presupuesto Público de la Nación consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a la consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el EOP le han asignado, clasificado como lo ordena la norma.

20. En relación con el proceso de ejecución presupuestal, el EOP es exigente, pues busca ejercer un control efectivo sobre la destinación del gasto. La inobservancia de la normatividad presupuestal acarrea responsabilidad personal y pecuniaria por parte del responsable de la ejecución. En este sentido se establece la obligación de que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales cuenten con los certificados de disponibilidad previos, que garanticen la apropiación suficiente para atender los gastos.

21. Los compromisos que se asuman con fundamento en estos certificados deben contar con un registro presupuestal que garantice su destinación. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible.

22. El presupuesto asignado a cada órgano, como sección presupuestal, será ejecutado en virtud de su autonomía presupuestal y en desarrollo de la capacidad de ordenación del gasto que posee el jefe de cada órgano, o el funcionario del nivel directivo a quien éste delegue, observando las normas consagradas en el EOP, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. Igualmente, se tendrá en cuenta la resolución de la DGPPN que determina los formatos y procedimientos sobre registros presupuestales y las etapas que se deben cumplir en el proceso de afectación presupuestal.

23. Con fundamento en lo anterior, de manera respetuosa le solicito nos desvincule del presente asunto, teniendo en cuenta que no hay obligación actualmente exigible a cargo de este Ministerio, pues el manejo de los recursos y apropiaciones presupuestales de la Dirección Ejecutiva de Administración



Judicial son de su propia autonomía y uso, en tal sentido, claramente el ministerio que represento no está legitimado para responder con recursos que son de su propio funcionamiento y que, en caso de ser llamado a reconocer patrimonialmente por las pretensiones, estaría desagregando dineros que como Ministerio tiene para su sostenibilidad administrativa.

7. OPOSICIÓN AL CONCEPTO DE VIOLACIÓN Y RAZONES DE LA DEFENSA

24. En primer lugar, se analizará el tema relacionado con la actividad legislativa y reglamentaria de la potestad ejecutiva para pronunciarse en temas salariales y prestacionales de la Rama Judicial, y finalmente concluir si existió o no, la mencionada "errónea interpretación al momento de cuantificar el salario básico y la prima especial".

25. En principio, el propósito de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, consiste en lograr que la Ley 4ª de 1992 sea aplicable en la práctica. Para lograrlo, en el ámbito salarial y prestacional de los funcionarios de la Rama Judicial, se han expedido en virtud de los literales h), i) y j), del artículo 2º de la mencionada Ley 4ª de 1992, una serie de decretos salariales, particularmente los que se encuentran demandados.

26. Claro que la presente demanda plantea que nunca se ha realizado ninguna nivelación salarial. Pero decir, que ésta nivelación no se realizó, no quiere decir que no exista, veamos su naturaleza.

27. El artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política establece que el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, tiene la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, entre otros, para los siguientes asuntos:

- Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.
- Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

28. Dicha disposición consagra la figura de las llamadas leyes marco o cuadro, que fueron introducidas en nuestro ordenamiento constitucional en virtud de la Reforma Constitucional de 1968 (Art. 76- 22 de nuestra anterior Carta Política).

29. Por efecto de dichas leyes, en las materias indicadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que se caracterizan por su complejidad



y evolución constante, ha indicado la jurisprudencia nacional que existe una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según la cual el primero dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios, en los cuales se vierte la política estatal respectiva, y el segundo expide las normas de desarrollo y concreción de los mismos. De esta manera, se conjugan la estabilidad de una regulación básica y muy general, de carácter legislativo, con la oportunidad, agilidad y efectividad de una regulación adicional, de carácter administrativo, expedida por el Presidente de la República.

30. Con base en dicho marco constitucional, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 4ª de 1992, *"Mediante 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"*.

31. Al examinar el texto del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, se encuentra que dicho precepto atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de varios grupos de servidores del Estado, como son:

1. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
2. 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;
3. Los miembros del Congreso Nacional, y
4. Los miembros de la Fuerza Pública.

32. El incremento salarial que anualmente ordena el Gobierno Nacional para los diferentes servidores públicos de las entidades y organismos del Estado, además de ajustarse a la ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal, que guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario.

33. Ahora bien, el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 establece los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional para cumplir los anteriores cometidos; mientras que los incisos 1º y 2º del artículo 14 de la misma Ley, en





armonía con el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, consagran la existencia de la **prima especial del 30%**, sin carácter salarial, para el personal allí relacionado.

34. En torno al fundamento de la **prima especial**, resulta necesario recordar el contenido normativo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, veamos:

"Artículo 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial¹ para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

"Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil...". (Se subraya).

35. La prima establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 contrasta con la prevista para los Magistrados de las Altas Cortes² en el artículo 15 de la misma Ley, que constituye una prima de nivelación o igualación, encaminada a unificar los ingresos laborales de los funcionarios allí enlistados con los percibidos por los miembros del Congreso de la República, razón por la cual las primas consagradas en los artículos 14 y 15 no pueden equipararse ni confundirse, pues difieren claramente en cuanto a su finalidad, cuantía y destinatarios, como puede inferirse del contenido normativo del reseñado artículo 15, veamos:

"Artículo 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin

¹ La expresión "sin carácter salarial" fue declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-279-96 de 24 de junio de 1996 de Magistrado Ponente Dr. Hugo Palacios Mejía. Mediante Sentencia C-052-99 de 3 de febrero de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional declaró estese a lo resuelto en la Sentencia C-279-96 de 24 de junio de 1996 Magistrado Ponente Dr. Hugo Palacios Mejía, que declaró EXEQUIBLE la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

² Y otras autoridades del Estado colombiano.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX. (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6521270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública".

36. Pero, además, debe advertirse que por expresa disposición del H. Congreso de la República los únicos funcionarios que fueron destinatarios de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, parcialmente modificado por la Ley 332 de 1996, fueron los siguientes:

1. Del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 4 de 1992:

Los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación;

2. Del inciso 2º del artículo 14 de la Ley 4 de 1992:

Los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y

3. Del artículo 1º de la Ley 332 de 1996:

Los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación", con exclusión de todos los demás.

37. Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de **EXEQUIBILIDAD**³ por parte de la H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, donde se hicieron importantes precisiones en torno a la legalidad material de la consagración de primas técnicas o de servicios sin carácter salarial, destacándose los siguientes apartes del fallo:

"...Ninguna norma que tenga como efecto principal aumentar el ingreso disponible de un trabajador puede lesionar las reglas sobre protección especial al trabajo".

"...En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho

³ En cuanto a la expresión "sin carácter salarial" de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

184

DIUG v31U D3HZ ofyO E6sv b+np mZ8-
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél.

"...La Constitución dispone que, previa una ley marco, el gobierno quedará facultado para fijar el "régimen salarial" esto es, el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales. No es razonable suponer que un instrumento como la ley marco pudiera a la que se refiere el literal "e" del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución pudiera utilizarse solo para fijar salarios.

"... No existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter"⁴ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

"Igualmente, la Corte Constitucional, ha sostenido que "el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución.

"... Así pues, el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona los derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado colombiano tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional.

"...La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema⁵. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la

⁴ Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, "Sentencia del 12 de febrero de 1993", exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 258, abril de 1993, P. 294.

⁵ Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (Septiembre, 1995), No. 20 p. 27

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



185

igualdad se predica entre iguales⁶, la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

"... Con respecto a los apartes de los artículos 14 y 15 de la ley 4a de 1992, esta Corte coincide en la apreciación del Ministerio Público según la cual:

"cuando el artículo 14 de la ley 4a. de 1992 se refiere a la creación de una prima sin carácter salarial, desarrolla el título dado por el legislador, pues allí se menciona que mediante esta ley se habilita al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, concepto éste que comprende a las personas que desempeñan los cargos mencionados en la norma parcialmente demandada"... (Subrayados nuestros).

38. De esta manera, la consagración de la prima especial del artículo 14 de la 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma Corporación en la sentencia C-052 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, donde se ordena estarse a lo resuelto en la precitada sentencia C-279 del 24 de junio de 1996⁷.

39. En el año de 1996, el Congreso de la República expide la Ley 332, "Por la cual se modifica la Ley 4 de 1992", que prevé, en su artículo 1º, lo siguiente:

"Artículo 1º.- (Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998). La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada⁸, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se

⁶ Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

⁷ Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

⁸ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.



encuentren vinculados al servicio⁹ harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones¹⁰, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación".

40. Dicha reforma, y particularmente la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4a de 1992 como factor de liquidación de la pensión de jubilación de los magistrados de todo orden de los tribunales de distrito judicial y contencioso administrativo y demás funcionarios destinatarios de la misma, generó una desigualdad correlativa en materia pensional frente a la regulación de la "prima especial de servicios" consagrada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992 para los magistrados de las altas cortes¹¹, que fue materialmente corregida y superada por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

41. Tenemos, entonces, que, como característica propia, la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, **no tiene carácter salarial**, esto es, no se toma de base para liquidar las prestaciones sociales, exceptuando, cuando se trate de pensión de jubilación. Así lo expresó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la Sentencia de 19 de septiembre de 1996, C.P. Clara Forero de Castro, Radicación No. 10850, Actor: Eustorgio M. Aguado y Otros:

"Así entonces, considera la Sala que los artículos 6º y 7º del Decreto 106 de 1994 no desconocen derechos prestacionales de los funcionarios allí determinados, y tampoco violan las normas que nacional e internacionalmente han definido el salario.

"Lo anterior por cuanto, en primer lugar la mencionada prima especial no existía con anterioridad a la Ley 4ª de 1992, y en segundo lugar las normas acusadas se limitan a determinar que cierta porción del salario no será factor de liquidación de las prestaciones, lo cual está dentro de las facultades del Gobierno, y se ajusta a los prescritos por el

⁹ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹⁰ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹¹ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.



legislador en la Ley 4ª de 1992 artículos 14 y 15, declarados exequibles por la Corte Constitucional.

"De otra parte, la Ley 4ª de 1992 ordenó establecer una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, es decir que, en efecto, desde entonces se tuvo en claro que tal porción no tendría efecto como factor salarial.

"La expresión "sin carácter salarial" tiene trascendencia cuando de liquidar prestaciones sociales se trata, y como la ley si puede excluir determinados pagos para efecto de la liquidación de las prestaciones, mal pueden haberse vulnerado el derecho al trabajo y consecuentemente derechos prestacionales. Las disposiciones acusadas tienen como fundamento la Ley marco expedida por el Congreso Nacional para establecer los criterios que el Gobierno debe tener en cuenta al fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores estatales.

"Por último cree la Sala necesario precisar que no puede concebirse que una disposición que tiene como finalidad mejorar las condiciones económicas de un trabajador pueda lesionar y desmejorar el derecho de trabajo...". (Subrayados fuera de texto).

42. La misma Corporación, Sala y Sección, en sentencia del 19 de mayo de 2005, Consejero Ponente Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, reiteró:

"...Como se dejó atrás expuesto, la prima especial, que se insiste, no tiene carácter salarial (numeral 1º del artículo 14 Ley 4ª de 1992), no tiene ninguna incidencia en la liquidación de las prestaciones sociales puesto que por mandato de la Ley, dicha prima no se considera factor salarial a tener en cuenta para ese efecto. Sin embargo, por disposición del artículo 1º de la Ley 332 de 1996, la prima especial si se constituye en factor de liquidación a tener en cuenta en la pensión de jubilación". (Subrayados nuestros).

43. En consecuencia, no es de recibo afirmar, como se hace en la demanda, establecer que la prima especial del Decreto 383 de 2013 constituya factor salarial para efectos de base de liquidación de las prestaciones sociales, por las razones que se han expuesto y por contar con pleno respaldo en las citadas sentencias de la Honorable Corte Constitucional C-279 de 1996, C.P. y C-052 de 1999. Fabio Morón Díaz.





8.- Consideraciones frente al principio de equidad e igualdad

44. En este punto sea lo primero manifestar que el artículo 2º del Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, no discrimina entre acogidos y no acogidos, incluso va más allá al dejar la posibilidad del reconocimiento de una diferencia con el cumplimiento de las condiciones allí establecidas, por lo tanto, si analizamos la norma bajo el contexto del principio de constitucionalidad de igualdad, debe superar fácilmente los test de razonabilidad y proporcionalidad.

45. Ahora bien, en este sentido la Corte Constitucional ha señalado que hablar de la clásica fórmula aristotélica, según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, con las variantes que le imprime lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, tiene sentido en la medida en que respondan las tres preguntas: ¿Igualdad para quiénes? ¿Igualdad en qué? ¿Igualdad con base en qué criterios?, se busca determinar si el trato diferenciador es adecuado, necesario y proporcionado. Sobre el tema, la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

"(...) El principio de igualdad de oportunidades para los trabajadores es una especie del principio de igualdad genérico consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Es objetivo y no formal; el se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado"¹².

46. Siguiendo esta tendencia acogida por la Corte Constitucional, el trato diferenciador, atiende a tres características fundamentales a saber: adecuado, necesario y proporcionado. Estos tres atributos se encuentran plenamente contenidos en el artículo 2º del Decreto 383 de 2013 porque este artículo garantiza la nivelación del personal acogido, y es un hecho que si se presentara una disminución en las cifras de la remuneración, la misma norma establece el mecanismo para nivelar a los dos tipos de funcionarios judiciales.

47. Por esta razón, la norma es adecuada, necesaria y proporcionada. En consecuencia, los actos demandados no transgreden la Constitución Política.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1997.





puesto que fue expedido con fundamento en las normas vigentes, y comulga con los postulados constitucionales actualmente imperantes.

9.- La Interpretación a los pronunciamientos del Consejo del Estado frente a la Prima Especial.

48. Para éste Ministerio es claro que los pronunciamientos del Consejo de Estado, los cuáles, por sí mismos han reiterado la necesidad de no entender las primas provenientes de la Ley 4 de 1992, más como el deber ser un **incremento** y no como una disminución de la remuneración básica de los servidores, es motivo suficiente para inferir que aquel reconocimiento no corresponde a un factor de ingreso base de liquidación, pues lo que en realidad se buscaba con ello era evitar la abolición del 30% de aquella prima especial, y que además, el gobierno nacional había reglamentado el aumento previsto en la norma marco en contravención del espíritu mismo de la Ley, que no era otro distinto a la gradualidad y progresividad de dicho salario en ampliación, no obstante, con ello se crearía la prima especial.

49. Recordemos lo que el máximo Tribunal Contencioso –Sección Segunda– consideró en sentencia del 29 de abril de 2014, trayendo a colación otrora pronunciamientos al respecto:

"(...)

Finalmente, en sentencia del Consejo de Estado en la cual la suscrita fungió como Conjuez Ponente, se consideró que:

*"En virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjueces acoge en su totalidad, se concluye que la **interpretación correcta** que se debe hacer del Art. 14 de la Ley 4ª de 1992 y de los Decretos 43 de 1995, 36 de 1996 y 76 de 1997 es la que sea acorde con los principios constitucionales, en especial, los de **progresividad y favorabilidad**. En esas condiciones, esta Sala entiende que la prima especial a que se refieren dichas normas debe ser un **incremento** y no una disminución de la remuneración básica de los servidores señalados en las mismas, entre ellos, los Magistrados de Tribunal de Distrito Judicial¹³".*

Ahora bien, es pertinente resaltar que el artículo 53 de la Constitución Política dispone que:

¹³ Sentencia del 31 de octubre de 2012, Expediente 2001-0642, Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz, Sección Segunda del Consejo de Estado.

187

DIUG v31U IXHZ qfgo E6sv b+np m2B=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://secedelectronica.minhacienda.gov.co>



"Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes **principios mínimos fundamentales**:

"Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; **irrenunciabilidad** a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad". (Destaco).

De acuerdo con los criterios establecidos en la ley marco, esto es la Ley 4º de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2º de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, los decretos demandados **interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4º** de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, así como para declarar su nulidad.

Ahora bien, los **efectos de la declaratoria de nulidad** de los Decretos demandados, serán los mismos señalados en la Sentencia del 2 de abril de 2009 tantas veces mencionada, a saber:

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



Finalmente, se precisa que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la prima de servicios **no puede ser inferior al 30% del salario básico mensual.**
(...)"

50. La interpretación anterior es posible hacerla junto a la lectura de la sentencia del Consejo de Estado del 2 de abril de 2009, por medio de la cual declaró la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007, en donde rectificó su jurisprudencia frente al concepto de prima, considerando que cuando se habla de dicho reconocimiento debió entenderse como un fenómeno retributivo de carácter adicional; no obstante, es evidente que ningún fallo resolvió dejar sin efecto la expresión prima especial, mucho menos su porcentaje el cual se puntualizó mínimo en un 30%¹⁴.

51. La prima especial en su interior tal como se creó, cumple unos efectos, y ella no puede ser reconocida como un ingreso base para liquidar prestaciones económicas, pues desnaturalizaría la función y su razón de ser¹⁵, por ello, mal se haría en categorizar tal reconocimiento adicional como una prestación en sí misma, sino eventualmente conminando al legislador a su cambio de paradigma.

52. En ese orden de cosas, la nulidad que se pretende no puede buscar su restablecimiento en reajustar el ingreso salarial y prestaciones sociales (incluyendo la Prima especial) de la actora durante el periodo al que alude la demanda, por no estar precedido de una norma que así lo diga, o bien por alguna orden judicial que lo imponga.

10. PETICIÓN

53. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, solicito respetuosamente desvincular del presente proceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público declarando probada la excepción previa propuesta. De igual forma, solicito se me reconozca personería para actuar y dar por contestada la demanda dentro del término legal.

¹⁴ "(...) es decir, no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de **descargar el castigo** de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores

¹⁵ La prima de servicios es de naturaleza prestacional, lo que significa que no constituye salario como claramente lo señala el artículo 307 del código sustantivo del trabajo: «La prima anual no es salario, ni se computará como factor del salario en ningún caso.» En razón a su naturaleza no salarial la prima de servicios no se incluye para el pago de ningún concepto de nómina, pues en sí misma es una prestación social.

188

DIUG v31U IXHZ qfgo E6sv b+np mZB=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



11. NOTIFICACIONES

54. Recibiré notificaciones en el Ministerio de Hacienda Crédito Público ubicado en la carrera 8 No. 6C - 38 de Bogotá D.C. o al correo electrónico destinado para tal efecto: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co.

8. FIRMA DIGITAL

55. El presente documento se firma digitalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 2, 7 y 8 de la Ley 527 de 1999 "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones", y demás normas concordantes, para lo cual se contrató a la firma Certicámara la prestación de ese servicio. Por ello, si el juzgado desea verificar la idoneidad y autenticidad del presente documento, puede hacerlo en la página <https://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Atentamente,

LUIS GABRIEL AHUMADA PERDOMO

C.C. No. 1.075.214.997 de Neiva, Huila

T.P. No. 176.757 del C.S. de la Judicatura

Anexo: tres (3) folios

Firmado digitalmente por: LUIS AHUMADA PERDOMO

CONTRATISTA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

DIUG v31U IXHZ qFgO E6sv b+np mZ8*
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>