



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN "D"**

## **FIJACIÓN TRASLADO EXCEPCIONES**

**EXPEDIENTE N°:** 25000234200020210083200  
**DEMANDANTE:** CLARA NEIRA MENDOZA  
**DEMANDADO:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DEAJ  
**MAGISTRADO:** CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA

Hoy, **dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**, el Oficial Mayor de la Subsección "D", de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, deja constancia que se fija en la página web de la Rama Judicial, en la cartelera y en la carpeta del público, los escritos de excepciones contenidos en las contestaciones de demanda presentadas por los apoderados de: **NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DEAJ; NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO; NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**. En consecuencia, se fija por el término de un **(1) día**. Así mismo, vencido el día de fijación, se mantendrá en la Secretaría de la Subsección "D", a disposición de la parte contraria, por el término de **tres (3) días**.

Lo anterior, en virtud del parágrafo 2, del artículo 175 del C.P.A.C.A.

  
**CAMILO ANDRÉS MENEGAS PRIETO**  
**OFICIAL MAYOR CON FUNCIÓN DE SECRETARIO**

CALLE 24 (AV. LA ESPERANZA) # 53-28, TORRE C – OFICINA 2-12

TEL. 601 423 33 90 EXT. 8255

[rmemorialessec02sdtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec02sdtadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co)



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OFI22-00082568 / GFPU 13010000  
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)  
Bogotá D.C. 18 de agosto de 2022

Señores  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
Sección Segunda- Sala Transitoria  
Atn. M.P. CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA  
E. S. D.

**Radicación:** 25000234200020210083200  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Clara Neira Mendoza  
**Demandado:** Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica  
– Ministerio de Justicia y del Derecho – Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
– Departamento Administrativo de la Función Pública – Rama Judicial –  
Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

**MARIA YOLANDA CARRILLO CARREÑO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 23.560.772, abogada en ejercicio con tarjeta profesional de Abogada No. 131.322 expedida por el C. S. de la J., apoderada de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Señor Presidente de la República, según poder que anexo, encontrándome dentro del término de ley, me dirijo respetuosamente a su Despacho con el fin de **contestar la demanda** del asunto.

1. IDENTIFICACION PARTE DEMANDADA

Al amparo del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comparece como parte demandada, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual según el Decreto 1784 2019, que modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el artículo 1.1.1.1 del Decreto Único 1081 de 2015, puede usar como denominación abreviada la de Presidencia de la República, entidad que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, con domicilio en Bogotá y representado legalmente por su Director General, en su nombre y representación interviene la suscrita apoderada.

2. A LAS PRETENSIONES

La parte instauró acción de **nulidad y restablecimiento del derecho** en contra de la Nación – Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la Función Pública, Rama Judicial -Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, con el propósito de obtener las siguientes pretensiones:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1. Se declare la nulidad de los actos fictos o presuntos negativos, derivados del silencio de la administración al no dar respuesta a las solicitudes presentadas por la parte actora, entre el 16 y 18 de diciembre de 2015.
2. Del acto administrativo expreso contenido en la Resolución 7151 de 31 de diciembre de 2015, proferida por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, por medio de la cual resuelve no acceder a la solicitud presentada por la parte actora el día 18 de diciembre de 2015.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, como quiera que la entidad no tiene competencias sobre nivelación o reclasificación salarial y prestacional, de manera que tampoco puede asumir el reconocimiento de la bonificación por nivelación, reajuste y pago de las prestaciones laborales que se reclaman a título de restablecimiento del derecho, no sólo porque no expidió los actos demandados, sino porque nunca ha tenido vínculo laboral con el demandante.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República carece de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, puesto que no participó, directa ni indirectamente en la expedición de los actos fictos entre el 16 y 18 de diciembre de 2015, no tiene un vínculo laboral de carácter legal y reglamentario con la demandante, ni ejerce la representación legal de la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que por disposición constitucional y legal está representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial. En consecuencia, deberá negarse toda pretensión frente a esta Entidad.

Además, se precisa que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido en la Constitución, Ley o reglamento (C.P., arts. 6 y 121) y de conformidad con las competencias asignadas a la entidad y a las funciones propias de cada cargo y, en consecuencia, no se observa el fundamento para reclamar de mi representada, ante la ausencia de obligaciones para con el demandante.

### 3. A LOS HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene conocimiento de los hechos narrados en la demanda, en primer lugar, porque el demandante nunca prestó sus servicios a esta Entidad, en segundo lugar, porque no participó en "la cadena de actuaciones estatales" en desarrollo de las relaciones jurídico administrativo-laborales descritas en la demanda y finalmente, porque no expidió los actos administrativos que resolvieron sus nivelaciones salariales conforme al artículo 14 de la Ley 4 de 1992; no obstante, se expone la opinión de la Entidad sobre los hechos que estructuran la demanda.

**A los Hechos 1 al 4:** Nos remitimos a la norma, además de agregar que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial, reduciendo boquetes horizontales y verticales que se presentaron en los ingresos de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, mediante la expedición en su momento de los Decretos 53 y 57 de 1993, por los cuales se fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, respectivamente.

**A Los Hechos 5 al 6:** No son hechos, se trata de la descripción que realiza el apoderado de la parte actora de las normas que determinaron la fijación salarial de la Rama Judicial, que no

concretan, para el caso presente, de qué manera reafirma la supuesta responsabilidad endilgada a la entidad que represento. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene la capacidad para comparecer al presente asunto en representación de la Nación, teniendo en cuenta que NO expidió ninguno de los actos administrativos cuya nulidad se solicita, y que tampoco funge como superior jerárquico de las autoridades que los adoptaron.

En este orden de ideas, es pertinente advertir que NO siempre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República representa a la Nación, sino que ello sólo sucede cuando la reclamación se relaciona con sus propias funciones, pero NO con las funciones propias del señor Presidente de la República, ni con las de los demás miembros del Gobierno Nacional, que es una confusión muy usual en los procesos judiciales.

De la simple lectura de los hechos se deduce que ninguno vincula, involucra o señala al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, razón de más para alegar e insistir en nuestra falta de competencia para resolver la situación jurídica y laboral del actor, lo que se traduce en la falta de legitimidad material en la causa por pasiva que asiste a la Entidad y que se planteará como excepción más adelante.

**4. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE DEFENSA**

En primer término, se pone de presente que la Presidencia de la República desconoce la situación laboral específica de la señora Clara Neira Mendoza, toda vez que nunca fue funcionaria de esta Entidad, lo que desde ya descarta la justificación de la vinculación de este Departamento al presente proceso, pues ante la carencia de relación entre la demandante y el DAPRE en modo alguno puede pretenderse que ahora esta Entidad se convierta en el garante de los derechos laborales que reclama y que presuntamente le ha infringido la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial.

En segundo término, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es la autoridad llamada a representar judicialmente a la Nación, la demanda instaurada adolece de un defecto formal que tiene que ver con la designación de las partes y de sus representantes, previsto en el numeral primero del artículo 162 del C.P.A.C.A. Debemos manifestar que según lo dispuesto en el artículo 159 del C.P.A.C.A., la capacidad para comparecer al proceso, como demandantes, demandados o intervinientes en lo contencioso administrativo, en representación de la Nación, se asigna al Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

**La representación judicial de la Nación**

La Presidencia de la República ha venido exponiendo que el antiguo Código Contencioso Administrativo y el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contienen unas reglas de representación que, mal leídas, se prestan a confusiones innecesarias, siendo preciso iniciar con la lectura de los incisos 1, 2 y 3 del artículo 115 de la Constitución Política:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**ARTICULO 115.** *El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*

*El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.*

*Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.* (Subrayas propias)

Dicha regla ha sido analizada con suficiencia por el Consejo de Estado, concluyendo que cuando se demande un decreto del Gobierno Nacional, integrado en la forma prevista en el artículo 115 Constitucional, la defensa judicial de su legalidad le compete a la autoridad que haya *expedido el acto*, entendiendo por tal el ministro, director de departamento administrativo o representante de la entidad, que lo haya firmado, y no al Presidente de la República, que no está incluido en la lista de autoridades que legalmente pueden ejercer la representación judicial de la Nación, contenida en el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, hoy 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo .

Así se dijo, por ejemplo, en auto de 13 de octubre de 2011:

*"Ahora bien, en cuanto se refiere a la solicitud formulada por el demandante de tener como parte a la Nación – Presidencia de la República, el Despacho dará estricta aplicación a los fundamentos constitucionales y legales que de manera reiterada, a través de precedentes jurisprudenciales, han negado esta condición a dicha dependencia pública, incluso al mismo Presidente de la República, tal como pasa a exponerse:*

*El determinar si la Presidencia de la República está llamada a representar a la Nación en un proceso contencioso administrativo, es un aspecto que debe ser comprendido a partir de lo establecido en el artículo 115 constitucional que establece en su inciso tercero que "Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, **quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.**" (Resaltado propio)*

*En esta misma línea el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo dispone en su regulación que "en los procesos Contencioso Administrativos la Nación estará representada por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho", aclarándose en el parágrafo segundo de la misma disposición que "cuando el contrato haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de ésta se ejerce por él o por su delegado".*

*En lo que concierne al tratamiento que esta Corporación ha dado a estas disposiciones es preciso anotar que se ha reiterado que en tratándose de actos administrativos que han sido suscritos por el Presidente de la República conjuntamente con Directores de Departamento Administrativo o el Ministro del respectivo ramo, son estos últimos los llamados a representar judicialmente a la Nación.*

*Sobre este aspecto esta Corporación ha sostenido en anteriores casos lo siguiente:*

*"Como quiera que el Decreto 2474 de 2008 fue expedido por el Gobierno Nacional a través de los ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de Transporte y por el Director del Departamento*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*Nacional de Planeación, resulta improcedente la vinculación al proceso del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Presidencia de la República.”<sup>1</sup>*

*Ahora, cuando se está en presencia de actos que han sido suscritos exclusivamente por el Presidente de la República, es éste el llamado a comparecer al proceso por conducto del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República<sup>2</sup>, tal como lo enseñan diversas decisiones de la Sala que han expresado que:*

*"Pues bien, la Sala encuentra completamente claro que las Directivas Presidenciales demandadas sólo fueron expedidas y, por ende, suscritas por el Presidente de la República, de allí precisamente que la notificación del auto admisorio de la demanda deba efectuarse a dicho ente por conducto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”<sup>3</sup>*

*Así las cosas, por reunir los requisitos formales se dispondrá la admisión de la demanda pero se denegará la vinculación, como demandada, de la Presidencia de la República con fundamento en lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional, en concordancia con el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo y los precedentes jurisprudenciales atrás citados y referenciados.*

*Sin embargo, habida cuenta de la naturaleza de este asunto y en aras de garantizar la intervención de todo aquel que se crea con interés de participar en un debate como éste, en donde se cuestiona la legalidad de un acto administrativo de carácter general expedido por el Señor Presidente de la República, se ordenará enterar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de la existencia de éste proceso”<sup>4</sup> (Se destaca, resalta y subraya).*

Igualmente, la interpretación correcta de estas reglas de representación es que los actos del Gobierno Nacional deben ser defendidos por los ministros y directores de departamento administrativo o personas que hayan integrado la correspondiente actuación, y no por el Presidente de la República ni por este Departamento Administrativo, que representará al Primer Mandatario en las demandas dirigidas contra los actos en los que sólo repose su firma, y los actos que cuenten con la firma del Director del Departamento Administrativo.

Ahora, con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regla del anterior artículo 149 del Código Contencioso Administrativo fue modificada por esta:

*Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al*

<sup>1</sup> Auto de 5 de junio de 2009. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente 36408A. En el mismo sentido se dirige lo sostenido en el auto de 28 de abril de 2005, C.P.: María Elena Giraldo Gómez. Expediente: 28244A en el que se sostiene que: “En el caso, la demanda se dirigió contra la Nación (Presidencia de la República) para que se anule el decreto reglamentario 2.170 de 2002; y la Sala al admitirla ordenó notificarla al Director Administrativo de la Presidencia de la República, entre otros. Sin embargo, como bien lo dice el recurrente, dicho Director no es el representante judicial para los efectos buscados, porque el acto acusado lo expidieron los señores Presidente de la República, Ministro del Interior, Ministro de Transporte y Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, en delegación de funciones del Director.”. Igualmente véase el auto de 23 de junio de 2005. Expediente 27834, En donde se indicó “Lo primero que advierte la sala es que la demanda fue notificada al señor Presidente de la República, debido a que el decreto 2170 de 2002 fue expedido por él, en uso de la potestad reglamentaria que le confiere el numeral 11 del art 189 de la Constitución y por consiguiente, lo firmó, como lo hicieron a continuación los señores ministros del Interior, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Justicia del Derecho, el de Transporte y el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, encargado de las funciones de ese despacho para la fecha de expedición del decreto. Sin embargo, de las normas invocadas por la recurrente, puede concluirse que en efecto, las demandas que se presentan contra la Nación y contra sus actos, deben notificarse a quien se le haya asignado la representación legal. (...) En este orden de ideas, es claro que la representación de la Nación, cuando se trate de la demanda de actos administrativos expedidos por el Gobierno nacional, en uso de potestad reglamentaria, a la hora de ser impugnados, debe notificarse al funcionario que corresponda., en conformidad con lo señalado en el art 149 del c.c.a.” (en donde no se menciona al Presidente de la República)

<sup>2</sup> Conforme al artículo 1º del Decreto 4657 de 2006.

<sup>3</sup> Auto de 27 de mayo de 2009. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Expediente 34144. En idéntico sentido: Auto de 6 de agosto de 2009, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Radicado: 36760.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 13 de octubre de 2011, expediente 11001032600020110003900 (41719), ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.*

*La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*

*El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.*

*En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.*

*En materia contractual, la representación la ejercerá el servidor público de mayor jerarquía de las dependencias a que se refiere el literal b), del numeral 1 del artículo 2º de la Ley 80 de 1993, o la ley que la modifique o sustituya. Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (...)*

El artículo 159 del Código Contencioso Administrativo, señala que el jefe del ministerio o departamento administrativo que *firmé* un acto administrativo a nombre del Gobierno Nacional será quien asume la representación judicial de la Nación, y no el Presidente de la República, que se repite, no está listado como una de las autoridades que deben ejercer esa representación judicial, función que tampoco debe asumir el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en el presente asunto.

En el asunto que nos ocupa, según la actora predica de la inaplicación por inconstitucionalidad de decretos que corresponden a decisiones de gobierno en materia de fijación salarial de servidores públicos de la Rama Judicial, integradas por el Presidente de la República y el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, no por la Presidencia de la República y/o Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como bien puede confirmarse con una simple revisión del texto de aquellas normas, iniciamos por oponernos a que tengan vocación de prosperar, especialmente contra mi representada, simple y llanamente porque ella no integró las decisiones de gobierno referidas en las pretensiones y tampoco está llamada a representar a la Nación en este asunto, atendida la regla fijada en los artículos 115 de la Constitución Política y 159 del CPACA.

Igualmente nos oponemos a que se tenga a la Presidencia de la República como litisconsorte necesario por pasiva, porque ella no debe responder por la legalidad de los actos administrativos censurados, que son del resorte de la Rama Judicial- Dirección Seccional de Administración Judicial, respectivamente, y bajo ese entendido no debe asumir las contingencias económicas derivadas de su eventual invalidación, al ser claro que ella no tiene la calidad de nominador de la parte actora, ni tiene dentro de sus funciones la de ejercer tutela o fungir como superior jerárquico de alguna de las instancias u organismos propios de la Rama Judicial, máxime cuando el marco legal que regula su objeto y facultades, en manera alguna le autoriza, interferir en la decisiones de los demás organismos del Estado, so pena de infringir, de paso, los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

Por eso se insiste en que, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República sólo **debe** asumir la defensa de la legalidad de aquellos actos administrativos en los que repose la firma



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

del Director del Departamento y en los procesos en donde se discuta la legalidad de actos administrativos firmados *exclusivamente* por el Presidente de la República (las directivas presidenciales, las resoluciones ejecutivas y los actos suscritos como Jefe de Estado, por ejemplo), y *podrá* intervenir, como cualquier otra parte de una acción pública, en aquellos procesos en los que tenga algún interés jurídico.

Así lo decidió el propio Consejo de Estado hace escasas semanas, en los siguientes términos:

### **"Indebida representación de la Nación"**

*El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República también propuso la excepción de «indebida representación de la Nación», alegando que en el presente caso, los actos administrativos parcialmente demandados fueron expedidos por el señor Presidente de la República con la firma de sus ministros de Transporte, Trabajo, Salud, Hacienda y Crédito Público y por el Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo que, en su sentir, es a estos, de acuerdo con los artículos 115 Constitucional y 159 de la Ley 1437 de 2011, a quienes corresponde la representación de la Nación en este proceso.*

*Con miras a resolver esta excepción, la Ponente recuerda que el artículo 115 constitucional que establece en su inciso 3º que «Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables».*

*Así mismo, el Despacho trae a colación el artículo 159 de la Ley 437 de 2011, cuyo inciso 2º señala que «La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.»*

*De acuerdo con lo expuesto, en tratándose de actos administrativos que han sido suscritos por el Presidente de la República conjuntamente con Directores de Departamento Administrativo o el Ministro del respectivo ramo, es este último el llamado a representar judicialmente a la Nación.*

**Esta ha sido la posición que de manera uniforme y reiterada ha mantenido la jurisprudencia de esta Corporación,** de la cual se citan a manera de ejemplo, los autos de 28 de abril de 2005 (expediente 36408A), 5 de junio de 2009 (expediente 41719) y 13 de octubre de 2011 (expediente 28244A), con ponencia de los Consejeros María Elena Giraldo, Mauricio Fajardo y Jaime Santofimio, en los que se señaló que cuando el acto administrativo haya sido suscrito por el Presidente de la República junto con el Ministro del ramo, la representación judicial de la Nación está asignada a este, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución y 149 del Decreto 01 de 1984, hoy 159 de la Ley 1437 de 2011.

*En el presente caso, la Ponente encuentra que los Decretos Reglamentarios 1703 de 2002 y 1047 de 2014, parcialmente demandados, fueron proferidos por el Señor Presidente de la República con la firma de sus ministros de Transporte, Trabajo, Salud, Hacienda y Crédito Público y por el Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo que en aplicación de los artículos 115 constitucional y 159 de la Ley 1437 de 2011, las mencionadas carteras ministeriales son las legitimadas en la causa por pasiva para comparecer a este proceso como extremo accionado.*

*Por lo anterior, la excepción propuesta prospera, y en consecuencia, se ordena la desvinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de la presente causa.*

*Esta decisión queda notificada en estrados.<sup>5</sup> (Se resalta, destaca y subraya)*

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto de 26 de julio de 2017, audiencia inicial del proceso 11001032500020140154200, ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

### Existencia de más antecedentes

El Consejo de Estado ha reconocido siempre la inexistencia de legitimación material en la causa del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en la defensa de la legalidad de actos administrativos del Gobierno Nacional, para lo cual afirmó:

*"Finalmente, estima la Sala que le asiste razón a la apoderada de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, quien en el curso del proceso reitera la falta de legitimación en la causa por pasiva, de la Presidencia de la República, pues considera que el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, dispone que para efectos de representación judicial de la Nación, la vinculación procesal se debe hacer a la persona de mayor jerarquía de la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*

*"Conforme al artículo 115 de la Carta Política el acto objeto de la acción no fue expedido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sino por el Gobierno Nacional en armonía con el citado artículo que dispone en lo pertinente:*

*"Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables."*

*"Así las cosas, la representación de la Nación corresponde en el presente proceso al Ministro de Justicia (hoy del Interior y de Justicia) quien suscribió el acto en representación del Gobierno Nacional, circunstancia que hace innecesaria la vinculación de la Presidencia de la República, razón por la cual se declarará probada la excepción propuesta".<sup>6</sup>*

En situaciones similares a las aquí analizadas, el Consejo de Estado ha reconocido la falta de interés pasivo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Para el efecto se citan, entre otros, los autos de fecha: 28 de abril de 2005, Expediente No. 11001032600020040003400, Consejo de Estado, M.P. Dra. María Elena Giraldo; 31 de marzo de 2005, Expediente No. 11001032800020050000501, Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. María Noemí Hernández Pinzón, 27 de enero de 2005 y 25 de noviembre de 2004, Expediente No. 11001032500020040000101 Consejo de Estado, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, en el que se manifiesta, entre otras, lo siguiente:

*"...le asiste razón a la entidad recurrente por cuanto si en el acto acusado de nulidad fue suscrito tanto por el Presidente de la República como por el Ministro del Interior y de Justicia, lo cierto es que el mismo no fue expedido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la intervención del Primer Mandatario se debe a que se trata de un decreto expedido por el Gobierno Nacional; pero para efectos de los procesos promovidos en contra de ésta clase de actos las disposiciones aplicables son claras en señalar que la Nación estaría representada por "el ministro, director de departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho."*

*Por lo tanto, la demanda instaurada por el actor adolece de un defecto formal que tiene que ver con la designación de las partes y de sus representantes, previsto en el numeral primero del artículo 137 del C.C.A. y que deberá ser subsanado como lo ordena el inciso segundo del artículo 143 del C.C.A.*

*En consecuencia, se repondrá el auto recurrido..."*

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 8 de agosto de 2012, expediente 25000232500020021282903 de Gabriel Stanich Maldonado, ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Igual, sobre el alcance del artículo 149 del C.C.A. hoy artículo 159, la Sección Quinta del Consejo de Estado, por auto de 16 de enero de 2006, Exp.10010328000200500029-01, M.P. Dr. Dario Quiñónez Pinilla, señaló:

*"Ahora como el artículo 149 del C.C.A. no incluye al Presidente de la República dentro de los funcionarios que representan a la Nación en los procesos contenciosos administrativos y, por el contrario de manera expresa señala, entre otros funcionarios con esa representación, al Ministerio, en realidad, el auto admisorio de la demanda solo se debe notificar al Señor Ministro del Interior y de Justicia, pues expidió el ato demandado conjuntamente con el Señor Presidente de la República"*

**5. EXCEPCIONES**

La Presidencia de la República formula, como excepciones de fondo, las siguientes:

**INDEBIDA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN COLOMBIANA E INDEBIDA INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.**

No hay ninguna razón válida ni suficiente para insistir en la vinculación procesal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que ciertamente resulta ajena a la relación laboral que origina la presente demanda y que apunta al pago de la bonificación por nivelación judicial como factor salarial del accionante, debiendo, por tanto, ser excluido del presente proceso.

En efecto los actos fictos configurados entre el 16 y 18 de diciembre de 2015, mediante el cual la entidad emanada niega el reconocimiento de la nivelación salarial, fueron expedidos por la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, sin asomo de duda, que al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no le asiste interés directo ni inmediato en el sub lite, teniendo en cuenta que en virtud de los artículos 159, 162, 163, 171-3 y 172 del CPACA, la pasividad procesal en las acciones impugnatorias como la de nulidad, la determina la autoría del acto que se discute, el cual en el presente asunto, emana de entidades ajenas a este Departamento, circunstancia que excluye a las referidas entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional de cualquier vinculación en calidad de parte.

Lo anterior en estricta aplicación de las consideraciones de la sentencia de fecha 25 de octubre de 2015, expedida por el H. Consejo de Estado, Expediente No. 2007-00096, No. Interno 1811-2007, atrás reseñada, donde se señala que, tratándose de acciones contra actos administrativos, las entidades que deben ser vinculadas al proceso como parte pasiva son quienes lo expidieron. Dentro de este contexto y teniendo en cuenta que la Presidencia de la República no figura suscribiendo los actos demandados, y que la entidad que los firmo es una Entidad ajena a ésta, por ende, es el único ente que debe ser vinculado al plenario, razón suficiente para declarar la prosperidad del presente medio exceptivo.

**CAPACIDAD DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PARA COMPARECER AL PRESENTE PROCESO. LA DEMANDA INSTAURADA POR EL ACTOR ADOLECE DE UN DEFECTO FORMAL QUE TIENE QUE VER CON LA DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y DE SUS REPRESENTANTES, PREVISTO EN EL NUMERAL PRIMERO DEL ARTÍCULO 162 DEL C.P.A.C.A.**



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Debemos manifestar reiterando que según lo dispuesto en el artículo 159 del C.P.A.C.A., la capacidad para comparecer al proceso, como demandantes, demandados o intervinientes en lo contencioso administrativo, en representación de la Nación, se asigna al *Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*

En estos términos, y como se expuso en los fundamentos jurídicos de defensa, no puede predicarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está en capacidad para comparecer al presente asunto, teniendo en cuenta que no participó en la expedición de los actos administrativos mediante los cuales se implementó conforme al parágrafo del Art. 14, de la Ley 4ª de 1992, donde se reconoció una prima especial adicional al salario fijado para los funcionarios judiciales.

Conforme a la anterior manifestación, tanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el Consejo de Estado, en situaciones similares a la aquí analizada han reconocido la falta de interés activo o pasivo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tras considerar, lo siguiente<sup>7</sup>:

*"...le asiste razón a la entidad recurrente por cuanto si en el acto acusado de nulidad fue suscrito tanto por el Presidente de la República como por el Ministro del Interior y de Justicia, lo cierto es que el mismo no fue expedido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la intervención del Primer Mandatario se debe a que se trata de un decreto expedido por el Gobierno Nacional; pero para efectos de los procesos promovidos en contra de ésta clase de actos las disposiciones aplicables son claras en señalar que la Nación estaría representada por "el ministro, director de departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho."*

*Por lo tanto, la demanda instaurada por el actor adolece de un defecto formal que tiene que ver con la designación de las partes y de sus representantes, previsto en el numeral primero del artículo 137 del C. C. A, y que deberá ser subsanado como lo ordena el inciso segundo del artículo 143 del C. C.A. En consecuencia se repondrá el auto recurrido..."* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Igualmente, el Consejo de Estado ha sostenido que en los eventos de indebida representación de la Nación cabe el alegato de la causal de nulidad prevista en el artículo 140, numeral 7º, del Código de Procedimiento Civil, la cual es susceptible de ser saneada. Sobre este tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 14 de marzo de 2002, expediente 12076, dijo:

*Así, en tratándose de la persona jurídica Nación, se tiene que ésta es una sola, quien en la relación jurídico-procesal bien puede ocupar la posición de demandante o demandada, pero, en una u otra de tales hipótesis, por determinación del legislador, ha de estar representada de modo diferente según sea la rama de poder, órgano o dependencia a quien de manera específica se atribuya el acto objeto de juzgamiento, ó el hecho, omisión u operación administrativa en que se funde la demanda de responsabilidad extracontractual que se le impute al Estado.*

<sup>7</sup> Se citan los autos de fecha: 28 de abril de 2005, Expediente NO.11001032600020040003400, Consejo de Estado, M.P. Dra. María Elena Giralda; 31 de marzo de 2005, Expediente No. 11001032800020050000501, Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. María Noemí Hernández Pinzón, 27 de enero de 2005, Expediente No. 2003-8606 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, M.P. Antonio José Arciniegas A. y 25 de noviembre de 2004, Expediente No. 11001032500020040000101 Consejo de Estado, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda



Sin perjuicio de todo lo anterior, es necesario precisar que la **Presidencia de la República**, es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, representado legalmente por su Director, creado mediante el Decreto 133 de 1956, convertido en legislación permanente mediante la Ley 1ª de 1958.

Como es apenas lógico, el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** (Presidencia de la República) y/o su Director nada tienen que ver con las pretensiones plasmadas por la actora dentro de este proceso, pues es clarísimo que no pueden ser ejecutadas por mi representado, comoquiera que se trata de actos que no le corresponden de acuerdo con sus competencias.

Si bien la Presidencia de la República cumple funciones (expresamente definidas en la ley) de apoyo y asistencia administrativa al Primer Mandatario, estas difieren de las propias que él cumple como Jefe de Estado y en modo alguno comprenden la ejecución directa de todas y cada una de las facultades constitucionales asignadas al Presidente. Es decir, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Presidente de la República representan dos instituciones diferentes, que ejercen funciones distintas y en ningún sentido, una responde por el ejercicio de las funciones de la otra, yerro que fácilmente se dilucida con una simple revisión del marco legal y constitucional que delimita las funciones de uno y otro.

| Presidente de la República                                                                                              | Departamento Administrativo de la Presidencia de la República                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Enunciación: Artículo 115 y 188 Constitución Política.<br>Funciones del Presidente: Artículo 189 Constitución Política. | No tiene funciones constitucionales, apenas hay una breve mención en el artículo transitorio 46.<br>Creación: Decreto 133 de 1956. Convertido en legislación permanente mediante la Ley 1 de 1958.<br>Objeto, naturaleza y estructura: Decreto 1649 de 2014.<br>Funciones Generales: Artículo 3 del Decreto 1784 de 2019. |

**FALTA DE LEGITIMACION EN CAUSA POR PASIVA, EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA NO TIENE CAPACIDAD JURÍDICA PARA COMPARECER A ESTE PROCESO, TODA VEZ QUE LOS ACTOS ACUSADOS NO APARECEN REFRENDADOS POR SU DIRECTOR.**

Mediante el auto que admitió la demanda se ordenó la notificación personal de la referida providencia al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como representante legal de la entidad; sin embargo, de la lectura de la demanda y de los hechos, se deduce que ninguno vincula, involucra o señala al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como el llamado a responder por los perjuicios alegados, toda vez que los actuaciones inculcadas (*cfr.* artículo 115 de la Constitución Política) corresponden a autoridades distintas a la que represento (artículo 159 del C.P.A.C.A.), a la que les corresponde la defensa de la legalidad de los pluricitados actos administrativos.

Cabe recordar, que en los términos del artículo 115 de la Carta Política, se denomina GOBIERNO a la forma institucional que adopta el ejecutivo, con el objeto de gobernar un país, y lo constituyen el Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, en cada negocio en particular, y, precisa que:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*"Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables."*

Se insiste entonces, que la vinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al presente proceso, resulta a todas luces innecesaria e irrelevante, pues como ya se advirtió, no constituyó Gobierno para la expedición de los actos administrativos objeto de debate, no fue la que expidió los actos administrativos censurados; bajo ese entendido válidamente se concluye que no

Considerando lo expuesto, no puede predicarse la legitimación material por pasiva de la Presidencia de la República, en cuanto los hechos descritos en la demanda no tienen relación alguna con las funciones que ella cumple y por ende ameritaría declarar su desvinculación de este trámite, porque ella definitivamente es a todas luces innecesaria e irrelevante.

La legitimación –procesal o material- en la causa por pasiva, fue analizada recientemente por el Consejo de Estado, que para el efecto sostuvo:

*"Clarificado entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable, bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa<sup>8</sup>.*

*La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho y por pasiva después de la notificación del auto admisorio de la demanda.*

*Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o no hayan sido demandadas<sup>9</sup>. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala, "«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.*

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (subrayado fuera de texto original) <sup>10</sup>.

*De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses o derechos inmiscuidos en el mismo, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés o derecho jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores<sup>11</sup>. (subrayado fuera de texto)*

En suma, en relación con un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, en cuyo caso se debe negar la procedencia de las súplicas de la demanda<sup>12, 13</sup> (subrayado fuera de texto)

Así las cosas y como el Decreto 806 de 2020, con el que se señalan reglas para que la sentencia anticipada pueda operar en el contencioso administrativo en caso de caducidad, prescripción, conciliación y falta de legitimación y el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que la falta de legitimación en la causa es un ***asunto que debe decidirse en la audiencia inicial***, junto con las excepciones previas, porque evita el inútil ejercicio de mantener a una entidad vinculada a un proceso en el que no tiene débito jurídico alguno, respetuosamente se solicita a su señoría revisar y considerar las razones aquí expuestas para dar vía a la excepción propuesta, pues es evidente que la Presidencia de la República no es la autoridad encargada de satisfacer lo pretendido por el demandante y por lo mismo, no puede ser afectada por una innecesaria vinculación cuando definitivamente no tiene legitimación material en la causa para ser parte por pasiva en este proceso.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

<sup>11</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

12 Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de junio de 2000, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, radicación número: 10171, manifestó que “«La legitimación *ad causam material* alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo: “- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si “- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente. “Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda”.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 22 de julio de 2009, expediente 250002326000199400319 01 (15628), ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez

**6. ANEXOS**

Se anexa poder conferido a la suscrita por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, junto con los soportes respectivos.

**7. NOTIFICACIONES**

Se informa que la Presidencia de la República recibe notificaciones en la Carrera 8 No. 7-26, Casa de Nariño, en Bogotá D.C., y en la casilla de correo electrónico [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co); [mariacarrillo@presidencia.gov.co](mailto:mariacarrillo@presidencia.gov.co), [yolicarrillo.63@gmail.com](mailto:yolicarrillo.63@gmail.com).  
Ruego al Despacho reconocerme personería y darle al presente el trámite de ley.

Cordialmente,



**MARIA YOLANDA CARRILLO CARREÑO**  
Asesora  
SECRETARÍA JURÍDICA



DEAJALO22-8368

Bogotá D. C., 22 de agosto de 2022

H. Magistrado

**CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA**

Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sala Transitoria - Sección Segunda – Subsección D

Ciudad

**Asunto:** Contestación de la demanda  
**Expediente:** 25000234200020210083200  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Clara Neira Mendoza  
**Demandado:** Presidencia de la Republica – Ministerio de Justicia y del Derecho –  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Departamento  
Administrativo de la Función Pública Nación-  
Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración  
Judicial

**CESAR AUGUSTO MEJÍA RAMÍREZ**, vecino y residente de la capital de la República, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.041.811 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 159.699 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi condición de apoderado de la Nación - Rama Judicial en el proceso de la referencia, según poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en ejercicio de la función de representación judicial y extrajudicial que le fue delegada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial mediante Resolución No. 5393 de 16 de agosto de 2017, y en el término legal, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA**, así:

## **I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Me opongo a todas las declaraciones y condenas que sean contrarias a la Entidad que represento, toda vez que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos.

En consecuencia, solicito se declare la prosperidad de las EXCEPCIONES planteadas y se absuelva a mi representada de todas y cada una de las suplicas de la demanda.

## **II. A LOS HECHOS**

Respecto a los **hechos** en el mismo orden consignado en la demanda, manifiesto:

**Sobre los hechos 1 y 2:** No se pueden considerar hechos a referirse a transcripciones normativas, por lo que no corresponde a esta defensa pronunciarse.

**Sobre el hecho 3:** Se trata de una interpretación subjetiva de la parte actora, la cual corresponde al objeto del presente litigio y sobre la cual nos referiremos en los acápites referentes a la defensa.

**Sobre el hecho 4 y 5:** Al tratarse de temas que por disposición de la Ley 4ª de 1992 corresponden al gobierno nacional, no nos pronunciaremos.

**Sobre el hecho 6:** Es cierto únicamente a la vinculación de la demandante con la Rama Judicial conforme la certificación que se aportará para el efecto, más no lo restante en tanto se refieren a inferencias e interpretaciones subjetivas del apoderado del apoderado de la parte demandante, que no corresponden a hechos.

**Sobre el hecho 7:** Nos atenemos a los soportes que al respecto fueron allegados con la demanda.

**Sobre el hecho 8:** Es cierto, la petición fue atendida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial mediante Resolución 7151 del 31 de diciembre de 2015, negando la solicitud en cuanto a se refieren a asuntos por fuera de la competencia de la Rama Judicial.

**Sobre el hecho 9:** No se trata de un hecho, sin embargo se allegaron los correspondientes soportes.

**Sobre los hechos 10 a 14:** No constituyen hechos sino un recuento de actuaciones dentro del proceso que no son objeto de pronunciamiento.

**Sobre el hecho 15:** Nos atenemos a lo que se pruebe en cuanto la oportunidad de la presentación.

### **III. RAZONES DE LA DEFENSA**

#### **(i) Facultades de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y los Decretos Salariales expedidos por el Gobierno Nacional**

Analizadas las pretensiones de la presente solicitud, a la luz de la normatividad jurídica existente sobre el tema, en especial lo señalado en la ley 4ª de mayo 18 de 1992 y en los decretos salariales expedidos anualmente por el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma para los servidores públicos de la Rama Judicial, es preciso señalar:

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, artículo 150, numeral 19, literales E) y F), corresponde al Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En ejercicio de las anteriores facultades el Congreso de Colombia expidió la Ley 4ª de mayo 18 de 1992, mediante la cual faculta al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional, entre otros, de los servidores públicos de la Rama Judicial, teniendo en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- El respeto de los derechos adquiridos tanto del régimen general, como de los especiales;

- La sujeción al marco general de la política macro económica y fiscal;
- La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad;
- El nivel de los cargos en cuanto a la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño.

Expresamente, el artículo 1º de la Ley 4ª de 1992 establece que:

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

*a. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;*

*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;*

*c. Los miembros del Congreso Nacional, y*

*d. Los miembros de la Fuerza Pública. (Subrayado fuera de texto)*

Con sustento en los presupuestos antes relacionados, el Gobierno Nacional expide anualmente los decretos sobre régimen salarial y prestacional de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, fijando en los mismos la remuneración mensual para cada uno de ellos.

Es en virtud de lo establecido en la citada Ley 4ª de 1992, que la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional; es decir que es éste, basado en la Constitución y la Ley, quien determina dichas asignaciones, sin que la Rama Judicial tome parte funcional en este proceso y sobre cuya expedición no tiene injerencia la Rama Judicial del Poder Público - Consejo Superior de la Judicatura, pues solo cumple sobre estos actos administrativos una vez expedidos por la autoridad competente, una función ejecutora, de acatamiento y de aplicación frente a los servidores judiciales destinatarios de los pagos de salarios y prestaciones sociales en los términos y valores establecidos de manera anual en cada tabla de salarios.

En este orden de ideas, de conformidad con lo establecido en la Ley en cita, la facultad de fijar las remuneraciones de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional, es decir que es éste basado en criterios propios, quien determina dichas remuneraciones con base en las plantas de personal creadas legalmente para cada Despacho.

A su vez la Constitución Política en su artículo 122 señala:

**“Artículo 122** - No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, para proveer los de carácter remunerado se requieren que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. ...Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...).”

Del contenido de la norma en cita se deriva, que la vinculación de los servidores públicos, entre los que se encuentran los de la Rama Judicial, debe estar sustentada en una relación legal y reglamentaria establecida por la ley, la cual se formaliza mediante resolución de nombramiento expedida por autoridad competente. Así también, por disposición legal, como requisito previo al ejercicio del empleo para el cual se es nombrado, es deber prestar juramento sobre cumplimiento y defensa de la Constitución y el desempeño los deberes que corresponden, solemnidad que se acredita con el acta de posesión suscrita por el posesionado y por quien le toma el juramento.

De igual manera es necesario precisar, que para ocupar cargos en la Rama Judicial, además de los requisitos exigidos en las disposiciones generales para cada uno de los empleos existentes en la nomenclatura de la planta de cada despacho judicial, se requiere que en el acto administrativo de nombramiento se exprese el cargo y grado que se va a proveer, toda vez que el Gobierno Nacional fija la remuneración o sueldo básico mensual de los servidores públicos para cada empleo, según el grado que le pertenezca dentro del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos en las plantas de personal, siendo dicho salario la retribución que percibe el servidor a manera de contraprestación directa por sus servicios.

En este entendido, para acceder a un cargo público el aspirante debe acreditar los requisitos exigidos por la ley, y en caso de que los supere, no por ese solo hecho puede pretender también que automáticamente la remuneración como servidor judicial aumente, máxime si se tiene en cuenta que al aceptar el nombramiento y efectuar su correspondiente posesión legal, el servidor debe tener claro el cargo para el cual fue nombrado y el salario asignado para el mismo.

De tal manera que 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, escalas éstas que son incompatibles entre sí y que se imponen como de obligatoria observación y cumplimiento para quienes ejecutan presupuesto público.

Sobre el tema la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-347/02<sup>[1]</sup>, expuso:

*"Como se señaló recientemente por esta misma Sala en Sentencia T - 105 de 2002, M. P. Dr. Jaime Araújo Rentería, **los cargos o empleos se encuentran previamente creados, definidos y establecidos dentro de la Planta de Personal de cada entidad y a cada uno corresponde una asignación salarial acorde a la escala salarial respectiva y por tanto, la entidad, no puede posteriormente variarlos, para ajustarlos a sus caprichos, o a las especiales condiciones y circunstancias de quienes van a ocuparlos:** en efecto, en dicha providencia se precisó:*

*El diseño de un sistema de administración y estructura salarial para la organización municipal debe basarse en criterios técnicos y cumplir ciertos objetivos.*

*El proceso de la remuneración, según los estudiosos de la Administración de Personal en el Municipio Colombiano, entre otros, el profesor Augusto Álvarez Collazos, comprende la determinación de bases objetivas que permitan asignar salarios justos a los empleados de una organización, conllevando además de la parte técnica, aspectos de orden económico, social, político y cultural que condicionan los niveles y la estructura de una organización.*

Según este tratadista, el proceso técnico de la remuneración comprende cinco (5) etapas a saber:

**Análisis Ocupacional:** Tiene como objetivo básico obtener la información acerca de la naturaleza de los cargos (identificación del cargo), las tareas que componen un trabajo (funciones) y los factores que diferencian un puesto de los demás (Requisitos, educación, experiencia, complejidad del trabajo, responsabilidad, habilidad, esfuerzo, condiciones ambientales o de trabajo, etc.).

**Descripción de cargos:** Es el registro ordenado de la información obtenida en la etapa anterior. Por lo tanto, identifica, define y determina las funciones y actividades de cada puesto, así como especifica los requisitos para su desempeño.

**Valoración de cargos:** Es el proceso mediante el cual se determina la importancia de cada trabajo con relación a los demás, para jerarquizarlos o categorizarlos en orden a su importancia, valorando ciertos factores que los hacen diferenciados con el fin de establecer una estructura salarial justa, acorde con la situación real de la organización. De esta valoración se obtienen los diferentes niveles y categorías de empleos. Es así como según la naturaleza general de sus funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de la organización municipal pueden clasificarse en los siguientes niveles: Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico, Administrativo y Operativo, (artículo 3° Decreto Ley 1569 de 1998).

**Estructura Salarial:** Con la valoración de los cargos se está en posibilidad de establecer la estructura de salarios, traduciendo los valores relativos de los cargos a términos monetarios, teniendo en cuenta factores internos y externos de la organización, los cargos que están comprendidos dentro de una misma clase y por un sistema cuantitativo de asignación de puntos se elabora un diagrama de dispersión "nube de puntos" dándole un valor a cada trabajo.

**Administración salarial:** Es dinámica y compleja. La filosofía que adopte la organización acerca de los niveles de remuneración son afectados directa o indirectamente por la situación financiera del municipio y el tamaño de la organización. Así mismo, por el número y tipo de cargos y las características específicas existentes en la organización.

Del anterior proceso se obtiene el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos de la organización municipal que comprende: **nivel** del cargo (agrupa los empleos por su jerarquía con fundamento en la naturaleza de las funciones, responsabilidades y complejidad de las mismas), **denominación** del cargo (nombre o identificación del conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un empleo.), **clase** (grado de importancia dentro del nivel), **código** (número de 5 dígitos utilizado para el manejo sistematizado del régimen de clasificación y remuneración de cada empleo. El primer dígito señala el nivel al cual pertenece el cargo, los dos siguientes indican la denominación del cargo y los dos últimos corresponden a los grados de asignación básica), **grado** (número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala progresiva, según la complejidad y responsabilidad inherentes al ejercicio de las funciones) y finalmente la **remuneración** asignada a cada grado.

A cada uno de los **niveles** en que se clasifican los diferentes empleos corresponde una **nomenclatura específica** equivalente a las distintas denominaciones de empleos y en cada nivel se establecen **grados** y para cada grado una **asignación básica**.

Por lo tanto, **la asignación mensual correspondiente a cada empleo está determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecido en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel. Lo anterior, no es más que la aplicación práctica de la normatividad que desde años atrás viene rigiendo en materia de administración de personal en los diferentes niveles de la administración pública.**

Es así como el Decreto Ley 1569 de 1998 por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales, no hace cosa distinta de reproducir normas anteriores relativas a esta materia; señalando a su vez que por empleo se entiende el conjunto de funciones que una persona natural debe desarrollar y las competencias requeridas

*para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Agregando que las funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a los generales determinados en el presente decreto.*

*(...) De todo lo anteriormente expuesto la Sala observa que la escala salarial se encuentra previamente establecida para cada empleo, de conformidad con lo ordenado por la Constitución y la ley; que de ninguna manera se puede pretender como lo solicitan los actores, que la asignación salarial se establezca respecto de ellos, teniendo en cuenta criterios subjetivos relacionados con sus méritos, su carga laboral, su antigüedad, sus responsabilidades, su preparación académica, etc., que en su decir serían los criterios objetivos que debería tener en cuenta la administración municipal para asignar la escala salarial; puesto que como se señaló la fijación de la escala salarial obedece a la aplicación de una serie de criterios técnicos establecidos previamente en las normas legales, de tal manera que al momento de crear o fusionar los cargos, debe la administración municipal proceder técnica y objetivamente a establecer la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo o cargo, que comprende como se explicó ampliamente: el nivel del cargo, su denominación, clase, código, orado y remuneración.*

*Encontrándose previamente establecida la nomenclatura, clasificación y remuneración de cada empleo para cuya elaboración se deben tener en cuenta factores y criterios objetivos, que en ningún momento pueden referirse a situaciones concretas, subjetivas o personales de quienes a futuro podrían ocupar dichos cargos, **dado que el diseño del sistema de estructura salarial por la administración pública es previo a la provisión de cada empleo o cargo; mal podrían las demandadas expedir actos administrativos modificatorios para acomodarlos a las situaciones particulares y concretas del funcionario, sin que se incurriera en responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales.***

*Resulta claro para esta Sala que, la asignación salarial corresponde a cada grado asignado al respectivo cargo dentro de cada nivel, de tal manera que dentro de un mismo nivel existen varios grados de cargos correspondiendo a cada grado una remuneración, que igualmente tiene que ver con las responsabilidades, funciones, requisitos del cargo, etc. ..."*

*(...) **No obstante, que la anterior jurisprudencia se refería en concreto a la administración municipal, lo señalado allí es aplicable igualmente en el nivel nacional y en la rama judicial, dado que la normatividad en cuanto a la administración de personal del estado y en especial, en cuanto a la clasificación, nomenclatura y escala salarial obedece a los mismos principios y criterios*** (Subrayado y negrillas no originales del texto).

Así mismo, el Gobierno Nacional, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 40 de 1992, es quien expide anualmente los decretos salariales. Emitió el Decreto 57 de enero 7 de 1993, mediante el cual estableció el nuevo el régimen salarial y prestacional, entre otros, para los servidores públicos de la rama judicial que se vincularan con posterioridad a la vigencia de dicha norma y para quienes estando al servicio, optaran por una sola vez o se acogieran, antes del 28 de febrero de 1993, al nuevo régimen; así mismo expidió el Decreto 51 de la misma fecha, que se aplica a los servidores que no renunciaron al régimen salarial ordinario, o anterior al señalado en el Decreto 57 de 1993.

Es así que ni a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, ni a sus Direcciones Seccionales, les está permitido aplicar el Decreto de salarios anuales en forma diferente a como él mismo establece, ello en virtud del principio de legalidad al que nos encontramos sometidos y teniendo en cuenta además la planta de personal a la que esté adscrito el servidor, legalmente creada para cada uno de los Despachos Judiciales por el Consejo Superior de la Judicatura - Ley 270 de 1996.

Al respecto, la H. Corte Constitucional en sentencia C-037 del 26 de enero de 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, expreso:

*"Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. ...*

*(...) concluye la Corte que no hay en la Constitución un texto expreso que se refiera al ejercicio de la excepción de ilegalidad, ni a la posibilidad de que los particulares o la autoridades administrativas, por fuera del contexto de un proceso judicial, invoquen dicha excepción para sustraerse de la obligación de acatar los actos administrativos, sino que la Carta puso en manos de una jurisdicción especializada la facultad de decidir sobre la legalidad de los mismos, ilegalidad que debe ser decretada en los términos que indica el legislador. ...*

*(...) Finalmente, motivos que tocan con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la vigencia y efectividad del orden jurídico, dan fundamento de razonabilidad adicional a la reserva hecha por el legislador respecto de posibilidad concedida a los particulares y a las autoridades administrativas de sustraerse a la fuerza obligatoria de los actos administrativos. Efectivamente, dejar al criterio de cualquier autoridad, o aun al de los particulares, la observancia de las disposiciones de las autoridades contenidas en los actos administrativos, propiciaría la anarquía en perjuicio de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y dificultarla en alto grado la posibilidad de alcanzar el bien común. En cambio, dejar a la competencia de la jurisdicción contenciosa la definición sobre la legalidad de un acto en nada lesiona los derechos de los administrados, pues cualquiera tiene abierta la posibilidad de demandar su nulidad y aún de pedir su suspensión provisional, la cual, cuando verdaderamente hay un manifiesto desconocimiento de las normas de superior jerarquía, se concede en un breve lapso que garantiza la vigencia del principio de legalidad" (Subrayado no original del texto).*

Se tiene en consecuencia, que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Direcciones Seccionales, han aplicado correctamente las disposiciones que regulan el régimen salarial y prestacional de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, atendiendo lo establecido por el Gobierno Nacional en los diferentes Decretos salariales que anualmente expide en desarrollo de la mencionada Ley, cuando dispone:

*"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 4 de 1992. **Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.**" (Negrillas fuera de texto).*

También es pertinente referir lo preceptuado en el artículo 98 de la Ley 270 del 7 de marzo de 1996, el cual en lo pertinente expresa:

***"ARTICULO 98.** De la dirección ejecutiva de administración judicial. La dirección ejecutiva de Administración Judicial es el órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la rama judicial, con sujeción a las políticas y decisiones de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura". (Subrayas fuera de texto).*

- (ii) **Deber de la parte actora de probar la configuración de las causales de nulidad de los actos administrativos demandados - requisitos de configuración de la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos**

Teniendo en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no contempla norma especial relacionada con la carga de la prueba, es necesario acudir al General del Proceso, que en su artículo 167 dispone que *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

Para el caso de las demandas instauradas bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, corresponde conforme lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda demanda debe contener *“Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”*.

Sobre la carga probatoria y argumentativa del denominado concepto de violación, el Consejo de Estado en providencia de fecha 7 de marzo de 2019<sup>1</sup>, señaló:

*Para la Sala, es claro que a partir de los dispositivos indicados, el demandante debe invocar la norma que considera se transgrede y aparejado a ello, cuando se trata de desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo o del acto electoral, debe esgrimir la argumentación sobre las razones por las que éste infringe el ordenamiento jurídico que se menciona, por eso con buen criterio, se dice que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre todo cuanto se trata de desvirtuar la presunción de legalidad del acto, es de estirpe rogada.*

*El concepto de violación en materia de cuestionamiento de la legalidad del acto administrativo o electoral, junto con la causa petendi, desmarca la indeterminación o imprecisión sobre qué es lo que se quiere judicializar y por qué, y da paso a los límites, por demás adecuados, de cara a la presunción de legalidad que protege el acto, para que el operador jurídico pueda abordar el análisis y adoptar la decisión que se encuadra en aquellos aspectos o derroteros que el demandante en su libelo introductorio pone de presente y que luego, se van nutriendo con las demás postulaciones de los restantes sujetos procesales, quienes pueden apoyar los argumentos de la demanda -como tercero interesado o coadyuvante- u oponerse mediante la concurrencia como parte pasiva o también como tercero interesado o coadyuvante.*

*Se trata entonces de un medio instrumental de vital importancia para el proceso que versa sobre la legalidad del acto y para su buen término mediante decisión, pero no puede considerarse como un aspecto que permita descartar la demanda y, por ende, su ingreso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en etapas tempranas.(...)*

Es así que es requisito de la demanda el determinar con claridad y suficiencia el concepto de violación de los actos acusados.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta – Sentencia del 7 de marzo de 2019 – Rad. 11001-03-28-000-2018-00091-00 – Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez

Ahora, sobre la configuración de la falsa motivación como causal de nulidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en providencia de fecha 28 de febrero de 2020<sup>2</sup>, dispuso:

*El vicio de falsa motivación se configura cuando las razones invocadas en la fundamentación de un acto administrativo son contrarias a la realidad. Sobre el particular la jurisprudencia de esta Subsección indicó:*

*Los elementos indispensables para que se configure la falsa motivación son los siguientes: (a) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; (b) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y (c) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado [...]*

*Así las cosas, el vicio de nulidad en comento se configura cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de tres eventos a saber:*

- *Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados;*
- *Cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración, los que habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.*
- *Por apreciación errónea de los hechos, «de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo [...]».*

Como se desarrollará más adelante, la demanda se limita a argumentar o a soportar el supuesto incumplimiento del gobierno nacional en la nivelación salarial, sin que en aparte alguno se señalen las razones por las cuales el acto demandado expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial deba ser declarado nulo o que la Rama Judicial ha incumplido alguna obligación legal, no acreditándose el concepto de violación en cuanto a mi representada se refiere.

### **(iii) Presunción de legalidad de los actos administrativos**

El Acto Administrativo es la clara manifestación de la voluntad estatal dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos soportables, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios. Para que tal Actuación Administrativa cumpla la finalidad para la cual fue concebida, necesita de ciertos requisitos legales que debe cumplir, sin los cuales los administrados no pueden predicar ni su eficacia, ni su validez ni su ejecutoria.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A – Sentencia del 28 de febrero de 2020 – Radicado Interno 4023-16 – Consejero Ponente William Hernández Gómez

Ahora bien, en aplicación principio de legalidad de los actos administrativos, las actuaciones administrativas en el ejercicio de facultades y en la creación de reglas discrecionales están sujetas a los modelos que la Constitución establece en tal sentido, de esa manera se puede observar como la Constitución Nacional en su Artículo 209 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), dispuso tener como principios los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, para garantizar el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Por lo anterior, los actos administrativos provenientes de la administración tienen como reglamento la aplicación de los principios constitucionales establecidos de forma especial, además de la aplicación coordinada de las normas pertenecientes y aceptadas por el ordenamiento jurídico, sometiendo al derecho vigente las referida manifestación de la voluntad administrativa, sobre esto se refirió Petit y Reyes, quienes identificaron algunas características sobre los actos administrativos, así: con independencia y al margen de los fines que el ordenamiento atribuya en casos específicos a los actos administrativos, siempre orientados y conducentes a atender los intereses sociales, su creación queda definida sometida, fundamentalmente, y es una primera aproximación, a las siguientes características: Presunción de legitimidad o legalidad; Ejecutoriedad, exigibilidad y fuerza intrínseca del acto; Firmeza administrativa; Ejecutividad y Publicidad.

En cuanto a la demanda aquí analizada, al no corresponder a una competencia de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial la de modificar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, el acto administrativo por el cual se negó la nivelación o reclasificación salarial se encuentra ajustado a la normativa vigente, sin que se desvirtuara su presunción de legalidad.

#### IV. CASO CONCRETO

En el presente caso, tenemos que la doctora **CLARA INÉS MENDOZA** se vinculó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el 01 de septiembre de 2009, vinculación que se extendió hasta el 31 de marzo de 2022 como técnico DEAJ 13 en la Unidad de Presupuesto.

En lo que compete a los hechos de la presente demanda, mediante la Resolución No. 7151 del 31 de diciembre de 2015, la entonces Directora Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ resolvió la petición presentada por la demandante y otro grupo de personas en la cual solicitaban la nivelación o reclasificación salarial, negando la solicitud en cuanto no le asistía la competencia para modificar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial, así como señalando las normas por las cual se consideraba que el gobierno había nivelado a los servidores y empleados de la Rama Judicial, soportados en la progresividad.

Si bien el apoderado dirige su demanda entre otras pretensiones, a solicitar la nulidad de la Resolución No. 7151 de 2015, llama la atención que en aparte alguno de la demanda cuestiona los fundamentos y la decisión tomada, dirigiéndose su argumentación a las competencias y potestades del gobierno nacional, del cual ni la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial ni ninguna entidad de la Rama Judicial hace parte, adoleciendo del requisito del concepto de violación, pues si bien su demanda puede señalar los

fundamentos jurídicos, estos están dirigidos a atacar las decisiones o la falta de ellas de los otros demandados.

En cuanto a las posibilidades de mi poderdante, debe recordarse que expresamente la Ley 4ª de 1992, dispone que:

**ARTÍCULO 10.-** *Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.*

Es así que la Rama Judicial representada por la DEAJ y las Direcciones Seccionales solo cumple sobre estos actos administrativos que determinan el régimen salarial y prestacional, una función ejecutora, de acatamiento y de aplicación frente a los servidores judiciales destinatarios de los pagos de salarios y prestaciones sociales

Si bien no se trata de un asunto de competencia de la Rama Judicial, debe indicarse que si ha existido nivelación para los empleados, pues en aras de nivelar la remuneración de los servidores judiciales, conforme lo dispuesto por la Ley 4ª de 1992 y como resultado de una concertación y mesa de trabajo llevada a cabo entre los Representantes de los servidores judiciales en el Sindicato de la Rama Judicial ASONAL y la Rama Ejecutiva, en el año 2012, la cual estuvo soportada en los estudios técnico, jurídico, presupuestales, previamente conocidos y debatidos por las partes, el Gobierno Nacional expide el Decreto 383 del 6 de marzo de 2013, *“Por el cual se crea una Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones...”*. Esta norma señala:

*“... ARTÍCULO 1. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una Bonificación Judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La Bonificación Judicial se reconocerá a partir del 10 de enero de 2013, se percibirá mensualmente, mientras del servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las Siguietes tablas, así:  
(...)”*

Al momento de la presente contestación, esto es, agosto de 2022, se continúa reconociendo y pagando la bonificación judicial a los empleados de la Rama Judicial (distintos de jueces y magistrados), conforme lo han dispuesto los decretos expedidos por el gobierno nacional.

## **V. EXCEPCIONES DE MERITO**

### **(i) Acto administrativo demandado se encuentra conforme a la normativa vigente.**

El acto administrativo contenido en la Resolución No. 7151 del 31 de diciembre de 2015, la entonces Directora Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ por medio del cual se

negó la nivelación o reclasificación salarial a la demandante, se encuentra conforme a derecho, en cuanto no correspondía a una facultad de la entidad, pues de conformidad con la Ley 4ª de 1992, solo el gobierno nacional puede modificar el régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial.

**(ii) Legalidad del acto administrativo demandado**

Es pertinente advertir que el acto administrativo enjuiciado se encuentra amparado bajo la presunción de legalidad, en tanto fue expedido con fundamento en la Constitución y la Ley, así como por el funcionario competente conforme el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que a la letra establece:

*ARTÍCULO 83. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.*

En este orden de ideas, el acto obedeció la normativa vigente y en ningún momento desconoció los derechos de la demandante.

**(iii) La innominada.**

De conformidad con el Artículo 187, inciso 2º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicito se declare cualquier otra que el fallador encuentre probada en el curso del proceso.

**VI. PRUEBAS**

Comendidamente solicito a la honorable Magistrada decretar las pruebas de oficio que considere pertinentes y útiles en el proceso, y así mismo, se tenga en cuenta las siguientes pruebas:

**(i) DOCUMENTAL**

1. Constancia de cargos desempeñados del 22 de agosto de 2022.

**VII. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

De conformidad con el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como quiera que el demandante aportó copia de los actos demandados, no se considera necesario aportarlos nuevamente.

**VIII. PETICIONES**

Se declare la prosperidad de las excepciones de mérito planteadas y en consecuencia se nieguen las pretensiones de la demanda, por las razones de hecho y de derecho expuestas en este escrito. Así mismo, se condene en el pago de costas y agencias en derecho a la parte demandante.

#### **IX. ANEXOS:**

Me permito anexar los documentos relacionados en los acápites de pruebas y de antecedentes administrativos, así como los siguientes:

1. Poder otorgado por la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con firma electrónica.
2. Resolución No. 5393 de 16 de agosto de 2017, por la cual el Director Ejecutivo de Administración Judicial delega la función de representación judicial y extrajudicial en la Directora Administrativa de la División de Procesos de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
3. Resolución No. 7361 del 3 de noviembre de 2016, por medio de la cual se hace un nombramiento en propiedad.
4. Acta de Posesión de la doctora Belsy Yohana Puentes Duarte.

#### **X. NOTIFICACIONES**

Las recibiré en la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Calle 72 No.7-96 Piso 8º. Tel. 555 3939, Ext. 1078 o 1080 de Bogotá. Buzón electrónico de notificaciones: [deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co). Correo electrónico propio institucional: [cmejia@deaj.ramajudicial.gov.co](mailto:cmejia@deaj.ramajudicial.gov.co) Celular: 310 6253671.

Del honorable magistrado,



**CÉSAR AUGUSTO MEJÍA RAMÍREZ**

C.C. 80.041.811 de Bogotá

T.P. 159.699 del Consejo Superior de la Judicatura

Abogado División Procesos – Unidad de Asistencia Legal

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

Al responder cite este número  
MJD-OFI22-0034764-GDJ-10410

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2022

Honorables Magistrados

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SALA TRANSITORIA**  
**SUBSECCIÓN D**

**Atn. M.P. Dr. CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA**

Calle 24 (Avenida Esperanza) No. 53 – 28, Torre C Piso 2

[rmemorialessec02sdtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialessec02sdtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Bogotá D.C.



Contraseña: CV12PFtQyR

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**Radicado:** 25000-23-42-000-2021-00832-00

**Demandante:** CLARA NEIRA MENDOZA.

**Demandado:** NACIÓN - RAMA JUDICIAL Y OTROS.

**Asunto:** CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

**JORGE ALONSO BUSTOS ROBLES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. **79.749.719** de Bogotá D.C. y Tarjeta profesional No. **131.170** expedida por el Honorable Consejo Superior de la Judicatura, actuando según poder conferido por el doctor **JORGE LUIS LUBO SPROCKEL** identificado con cédula de ciudadanía No. 84.089.658 de Riohacha, en condición de Director de la **Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho**, de conformidad con la Resolución de nombramiento No. 0063 del 18 de enero de 2021 y Acta de Posesión 0007 de la misma fecha, en ejercicio de las funciones delegadas mediante Resolución No. 0679 del 05 de septiembre de 2017, en los términos y para los fines allí expresados, el cual acompaño y expresamente acepto, comparezco ante Usted, dentro del término legal, contestando la Acción de la referencia, así:

## I. PRETENSIONES

Manifiesto al despacho que me opongo a cada una de la pretensiones de la demanda, toda vez que la entidad que represento carece de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, puesto que no participó directa ni indirectamente en la expedición del acto administrativo demandado **Resolución No. 7151 de 31 de diciembre de 2015**, no tiene un vínculo laboral de carácter legal y reglamentario con la demandante, ni ejerce la representación legal de la Rama Judicial, que por disposición constitucional y legal está representada por el Director Ejecutivo de Administración Judicial; en consecuencia, deberá negarse toda pretensión frente a esta cartera ministerial.

Frente a la pretensión segunda, me opongo en razón a que no existe acto ficto negativo frente a la solicitud elevada por la demandante en el Ministerio de Justicia y del Derecho, pues la petición fue atendida con el oficio OFI16-0000039 del 04 de enero de 2016.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



## II. HECHOS

**PRIMERO Y SEGUNDO:** No son hechos. Son regulaciones normativas y me atengo a lo dispuesto en ellas.

**SEGUNDO AL CUARTO:** No son hechos. Son argumentaciones jurídicas que deben ser expuestas en el concepto de la violación de la demanda y ser analizadas respecto de los fundamentos de hecho del proceso y al análisis que realice el despacho como resultado de los fundamentos de derecho de la demanda, las razones de defensa de las entidades demandadas y las pruebas recaudadas.

**QUINTO:** No es cierto. El demandante no allega prueba que la nivelación salarial de la demandante fue solicitada desde el 01 de enero de 1999, por el contratativo en el hecho séptimo admite que el derecho de petición en el que solicitó la nivelación salarial fue radicado el 18 de diciembre de 2015.

**SEXTO:** No es un hecho. Es una argumentación jurídica que deben ser expuesta en el concepto de la violación de la demanda y ser analizada respecto de los fundamentos de hecho del proceso y al análisis que realice el despacho como resultado de los fundamentos de derecho de la demanda, las razones de defensa de las entidades demandadas y las pruebas recaudadas.

**SÉPTIMO:** Parcialmente cierto. El demandante radicó derecho de petición ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, radicado EXT 15-0053994; sin embargo, la fecha de radicación correcta es el 22 de diciembre de 2015 y no el 18 de diciembre de 2015 como informa el hecho.

**OCTAVO:** No es cierto. El Ministerio de Justicia y del Derecho dio respuesta de fondo a la petición del demandante con el oficio radicado OFI16-0000039 del 04 de enero de 2016. Los fundamentos de la respuesta dada por el MJD se expondrán en el acápite correspondiente.

**NOVENO:** Parcialmente cierto. La demandante presentó solicitud de conciliación en la fecha informada; sin embargo la audiencia fue celebrada y declarada fallida el 12 de julio de 2016 y no en la fecha informada en el hecho.

**DÉCIMO A DÉCIMO QUINTO:** No me consta ninguno de los hechos planteados por la demandante, puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación en ellos, como se establece de los hechos narrados y, por lo tanto, me atengo a lo que se pruebe dentro del plenario.

## III. RAZONES DE LA DEFENSA

Según se puede apreciar en la demanda, los fundamentos concretos de hecho que expone la parte actora como sustento de sus pretensiones, tienen que ver, en esencia, con la legalidad de un acto administrativo de carácter laboral expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que niega la nivelación salarial que pretende la demandante.

Bogotá D.C., Colombia



De lo anterior, se establece que la entidad que represento no intervino en la expedición del acto administrativo demandado, **Resolución No. 7151 de 31 de diciembre de 2015**, y no tiene ninguna relación de carácter laboral con la demandante por lo cual carece de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente asunto, presupuesto necesario para proferir sentencia como se expone a continuación:

La demanda pretende incluir a entidades del orden nacional que no forman parte de la relación laboral para buscar que el Gobierno Nacional implemente, a favor de la demandante, un sistema de reclasificación de los empleos ocupados desde el año 1999 sin considerar: que la regulación de la nivelación salarial solicitada ya fue cumplida por parte del Gobierno Nacional y que realizar un reajuste de dicho tipo para una sola funcionaria vulnera el derecho a la igualdad de los demás empuados de la Rama Judicial que se encuentra cobijados por la Ley 4 de 1992 y sus Decretos reglamentarios.

Lo anterior, sin contar que la demanda pretende traer a la relación laboral que sostiene la demandante con la Rama Judicial a entidades ajenas a dicha vinculación reglamentaria que, por ende, no tienen competencia legal para ordenar un reajuste salarial.

#### **1. FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA E INDEBIDA REPRESENTACIÓN DE LA NACIÓN.**

Revisados los fundamentos de la demanda, frente a las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho se establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene legitimación material en la causa por pasiva para responder de fondo sobre la nulidad de la **Resolución No. 7151 de 31 de diciembre de 2015**, suscrita por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, por no ser la autoridad que profirió el acto administrativo y por no tener relación laboral de carácter legal y reglamentaria con la demandante.

Por lo anterior, y de conformidad con el numeral 3° artículo 175 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propongo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación de la Nación, en concordancia con el artículo 159 del Código de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por las razones que a continuación expongo:

De los hechos y las documentales aportadas en el traslado de la demanda, se tiene que la funcionaria CLARA NEIRA MENDOZA persigue, a título de restablecimiento del derecho, el reconocimiento y pago por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de los salarios y prestaciones sociales con inclusión de la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y que, en su criterio, no ha sido cumplida por el Gobierno Nacional.

De lo anterior, se establece que lo pretendido corresponde a un asunto de carácter laboral entre la demandante y su empleador, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que cuenta con autonomía administrativa y con personería jurídica para intervenir en los procesos contencioso-administrativos en los que se debaten temas de su competencia, por lo cual el Ministerio de Justicia y del Derecho no tiene injerencia alguna sobre las decisiones por ella adoptadas.

Sobre el particular es preciso señalar normativamente lo siguiente:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

De conformidad con el numeral 3° artículo 175 del Código de Procedimiento Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, propongo la EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION PROCESAL EN LA CAUSA POR PASIVA, en concordancia con el artículo 159 del Código de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) que establece:

*“Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contenciosos administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.*

*La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.*

*El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación”.*

Por lo expuesto, se configura la FALTA DE LEGITIMACION MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA y por lo tanto el Ministerio no está llamado a intervenir en el proceso de la referencia.

Sobre la falta de legitimación material en la causa por pasiva, presupuesto necesario de la sentencia favorable, ha dicho el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 31 de octubre de 2007, consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez, proceso 1997-1350300, citando una sentencia del 22 de noviembre de 2001, consejera ponente María Elena Giraldo Gómez, expediente 13.356, de la propia Sección Tercera:

*“La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandando o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo – no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandando debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”.*

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Justicia y del Derecho pertenece a la Rama Ejecutiva y no a la Rama Judicial, y que no tiene asignada dentro de sus competencias legales consagradas en el Decreto 2897 de 2011, modificado por el Decreto 1427 de 2017, ninguna atribución relacionada con la administración de la planta de personal de la Rama

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

Judicial de conformidad con las normas relacionadas, en sana lógica jurídica se impondrá la desvinculación o absolución de la Entidad que represento por cuanto ésta no fue la autoridad que profirió la **Resolución No. 7151 de 31 de diciembre de 2015** ni tiene relación alguna de carácter laboral con la demandante, por lo cual materialmente se encontraría impedido para reconocer pagos por conceptos laborales en el presente asunto.

## 2. INEXISTENCIA DEL ACTO FICTO PRESUNTO NEGATIVO

El Ministerio de Justicia y del Derecho dio oportuna respuesta a la petición de la demandante radicada en la Entidad el 22 de diciembre de 2015, radicado EXT 15-0053994. La respuesta fue emitida con el oficio OFI16-0000039-DJF-2200 del 04 de enero de 2016, notificado al al apoderado de la demandante al correo electrónico autorizado.

El 12 de enero de 2016, mediante respuesta enviada al correo electrónico [carlosrmarquezvabogado@hotmail.com](mailto:carlosrmarquezvabogado@hotmail.com), la Secretaria Ejecutiva de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional remitió el OFI16-0000039-DJF-2200, correo que corresponde al informado dentro del presente medio de control como correo de notificaciones del apoderado de la parte accionante. Así mismo, fue remitido en físico el oficio citado a la dirección suministrada en la petición, conforme al soporte que se adjunta.

Así queda soportado que el Ministerio de Justicia y del Derecho, dio respuesta a la petición radicada y que la misma fue informada al correo electrónico autorizado y a la dirección física suministrada en la petición.

En respuesta a lo solicitado por el apoderado de la parte actora, para la aquí demandante y treinta y tres peticionarios adicionales, se informó que el Ministerio de Justicia y del Derecho no cuenta con facultad legal para intervenir en asuntos reservados a otras entidades públicas, como son los asuntos de carácter laboral de la Rama Judicial.

Se informó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 2897 de 2011, modificado por el Decreto 1427 de 2017, *“Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”*, le corresponde a esta cartera ministerial coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial para el desarrollo y la consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho (numeral 2º), así como apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva a la Rama Judicial en la solución de las necesidades para su funcionamiento (numeral 12) y expuso en el marco de dicha Coordinación las actividades adelantadas para mejorar el sistema de administración de justicia.

Con lo anterior, se desvirtúa la existencia de un acto ficto presunto negativo por parte del Ministerio de Justicia frente a la petición radicada por el demandante el 22 de diciembre de 2015 pues este Ministerio dio respuesta de fondo y en oportunidad con fundamento en las funciones y competencias legales asignadas a esta cartera ministerial.

## 3. INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO.

Sin perjuicio de las anteriores excepciones, y frente a las pretensiones condenatorias de la demandante como empleada de la Rama Judicial, se encuentran cumplidas con las disposiciones contenidas en el Decreto 57 de 1993 normatividad que reguló la nivelación

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



salarial de los funcionarios y empleados de esta rama del poder público, por lo cual el derecho reclamado es inexistente.

En concordancia con lo señalado por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, se considera que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, mediante la expedición, en su momento, de los Decretos 53 y 57 de 1993, por los cuales se fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, respectivamente.

Así lo ha considerado la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 29 de noviembre de 2007, dentro del proceso 263-00 al señalar que, con fundamento en la Ley 4 de 1992, se expidieron varios decretos fijando expresamente los salarios de los servidores de la Rama Judicial, en los cuales se otorga la posibilidad de escoger entre continuar con el anterior régimen salarial u optar por el nuevo sistema. Así, el Decreto 51 de 1993 contiene el régimen salarial para los empleados que no se acogieron al nuevo régimen y continuaron rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes.

Adicionalmente, la nivelación salarial prevista en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en el cual se dispuso la revisión del “sistema de remuneración de funcionarios empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”, no estaba sujeta a ningún referente porcentual para el ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

De esta manera, el Gobierno Nacional expidió los decretos mediante los cuales se generaron dos regímenes salariales para estos servidores, lo que llevó a que los empleados y funcionarios de la Rama Judicial se vieran beneficiados con incrementos que superaron el 100% del salario que devengaban para 1992.

Al respecto, se precisa que con la expedición de tales regímenes se eliminó la dispersión de ingreso salarial mensual preexistente bajo el régimen anterior, nivelando las remuneraciones correspondientes a empleos de igual naturaleza y complejidad funcional, por lo cual es claro que el Gobierno Nacional dio cumplimiento al mandato de nivelación salarial ordenado para los empleados de la Rama Judicial en la Ley 4 de 1992.

Lo anterior sumado a los beneficios salariales complementarios concedidos durante los últimos años como la prima de actividad judicial, la prima de productividad judicial y los ajustes al sistema de remuneración para funcionarios y empleados de la Rama Judicial, lo cual evidencia el esfuerzo del Gobierno para mejorar los ingresos de dichos servidores, a pesar de las restricciones presupuestales del Estado.

Al respecto, y frente al cese judicial del año 2012, la distorsión salarial alegada en su momento por los miembros de los sindicatos del sector justicia se generaba no por el incumplimiento de la nivelación salarial ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992 que, como se anotó, ya había sido cumplida por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 53 y 57 de 1993, sino en la bonificación por compensación establecida en el Decreto 610 de 1982 para los Magistrados de Tribunal frente a los demás empleados y funcionarios de la Rama Judicial, que hacía necesaria, en su criterio, una nueva intervención del Gobierno Nacional.



Luego de las sesiones celebradas con los miembros de los sindicatos designados para participar en la mesa y como resultado de los acuerdos alcanzados, las partes resaltaron que la distribución realizada garantizó los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, así como la **jerarquía y complejidad funcional** de los empleos, como consta en el acta de acuerdo del 06 de noviembre de 2012, la fue continuada mediante el acta del 08 de enero de 2013 dando lugar a la expedición de los Decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013.

Con la expedición de los Decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013, se atiende nuevamente la reducción de las brechas horizontales y verticales que se presentaron en los ingresos de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial, causadas por modificaciones posteriores a la nivelación de 1993, ajustes que atienden el marco general de la política macroeconómica y fiscal, la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, es decir, las limitaciones presupuestales para cada organismo.

En este sentido, una vez identificado el elemento que afectaba el equilibrio del sistema salarial, esto es la bonificación por compensación y su carácter especial, se desarrolla un elemento de similar naturaleza y pago mensualizado, con igual efecto frente al ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Este beneficio denominado bonificación judicial, que se instituye en el régimen salarial y prestacional de los servidores de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, entre otros, inicialmente previsto para el personal cobijado por el régimen optativo, en garantía del derecho a la igualdad, se extiende a los servidores que en su momento decidieron mantenerse en el denominado régimen ordinario.

#### 4. PRESCRIPCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 (reglamentario del primero), las acciones que emanen de los derechos consagrados en dichas normas prescriben en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible por lo cual, en caso de encontrarse probada dentro del presente asunto, solicito su declaratoria, esto sin perjuicio del estudio de las excepciones precedentes en caso que sean consideradas improcedentes por parte de su despacho.

#### IV. PETICIÓN

Según los argumentos expuestos, respetuosamente solicito DESVINCULAR O PROFERIR FALLO FAVORABLE al Ministerio de Justicia y del Derecho por concurrir la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva e indebida representación de la Nación, pues no tiene asignado dentro de su marco funcional, establecido en el Decreto 2897 de 2011 modificado por el Decreto 1427 de 2017, la administración de la planta de personal de la Rama judicial, no fue la autoridad que profirió el acto administrativo demandado y no tiene relación alguna de carácter laboral con la demandante, por lo cual materialmente se encontraría impedida para reconocer pagos por conceptos laborales a un funcionario de la Rama Judicial.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



Lo anterior sin perjuicio del pronunciamiento procedente frente a los demás argumentos de defensa, en caso de que no sean atendidos los argumentos exceptivos previos expuestos.

## V. PRUEBAS

Frente a la inexistencia el acto ficto presunto negativo originado se allega como prueba:

- Oficio OFI16-0000039-DJF-2200 del 04 de enero de 2016 suscrito por el Director de Justicia Formal y Jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho y Constancia de envió al apoderado de la demandante.

Frente a las pretensiones de nulidad o restablecimiento del derecho de la demandada **Resolución No. 7151 de 31 de diciembre de 2015**, no se acompañan pruebas en razón a que el Ministerio de Justicia y del Derecho no expidió los actos administrativos demandados.

Me permito manifestar al Despacho que dentro de los archivos del Ministerio de Justicia y del Derecho relacionado con el cese de actividades de la Rama Judicial ocurrido en el año 2012, reposan los siguientes documentos:

- Originaron en el MJD o se celebraron en el MJD son:
  - Acta de Acuerdo suscrita entre el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación.
  - Anexos del Acuerdo; Resolución 00741 de 2012 de noviembre de 2012
  - Soporte de Revisión y análisis del Estudio técnico aportado por el Consejo Superior de la Judicatura.
- Sesiones de la Mesa Técnica Paritaria fueron celebradas en el DAFP (Actas).
- Decretos suscritos con ocasión del acuerdo alcanzado.

Para el acceso a los anteriores documentos se debe ingresar al link [ACUERDOS PARO JUDICIAL 2012](#)

## VI. ANEXOS

1. Poder para actuar debidamente otorgado al suscrito por el Director Jurídico.
2. Copia de la Resolución de nombramiento del Director Jurídico.
3. Copia del acta de posesión del Director Jurídico
4. Copia de la resolución mediante la cual se delega la representación judicial de la Entidad en el Director Jurídico.
5. Lo mencionado en el acápite de pruebas.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

## VII. NOTIFICACIONES

Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho, como la suscrito apoderado, recibiremos notificaciones por correo electrónico en las siguientes direcciones: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co) y/o [jorge.bustos@minjusticia.gov.co](mailto:jorge.bustos@minjusticia.gov.co). Dirección física Calle 53 No. 13-27. Teléfono 4443100 Ext 1504, de la ciudad de Bogotá D.C.

Cordialmente,



**JORGE ALONSO BUSTOS ROBLES**

Contratista

GRUPO DE DEFENSA JURIDICA

C.C. No. 79.749.719 de Bogotá D.C.

T.P. No. 131.170 del C. S. de la J.

MJD-EXT22-0030696

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=38Jm3AksInofhVcdFJFvflQiCGz7poJt61dp0fJ7KEk%3D&cod=dqRjZGiVUyIxBntAKrm6OA%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

*Handwritten signature and date: 10-25-12*

**2016 ENE 12**

**CORREO CERTIFICADO**

Al responder cite este número

**OFI16-0000039-DJF-2200**

Bogotá D.C., lunes, 04 de enero de 2016

Señor

**CARLOS RICARDO MÁRQUEZ VELASCO**

Carrera 11 entre calles 34 y 35, piso 5

Alcaldía de Bucaramanga – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial,  
seccional Bucaramanga.

Bucaramanga, Santander.

**Asunto:** Respuesta a Derecho de petición sobre nivelación salarial de  
funcionarios y empleados rama judicial (Ley 4ª de 1992).

Respetado señor Márquez.

En atención a lo manifestado en su comunicación, por medio de la cual solicita que se le expliquen las razones por las cuales no se ha modificado el sistema de remuneración salarial de empleados, pensionados o actualmente retirados de la Rama Judicial decretando una nivelación de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 4 de 1992, nos permitimos informarle lo siguiente:

El Decreto 2897 de 2011, mediante el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho no atribuyó a esta cartera competencia funcional alguna para intervenir en asuntos que se encuentran en la órbita de otras entidades públicas como es el caso de la Rama Judicial.

Lo anterior, entendiendo que el desarrollo de los deberes estatales se enmarca en torno del principio de separación funcional y administrativa de los organismos que integran la estructura del Estado, para el cumplimiento de sus funciones y para la realización de sus fines, conforme el artículo 113 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional, respecto de la colaboración armónica de los organismos del Estado y su independencia al cumplir sus funciones, ha expresado:

«La separación de poderes es también un mecanismo esencial para evitar la arbitrariedad, mantener el ejercicio de la autoridad dentro de los límites permitidos por la Carta y asegurar así la libertad y seguridad de los asociados. La lógica de este dispositivo, no por conocida deja de ser esencial: la división de la función pública entre diferentes ramas permite que el poder no descansa únicamente en las manos de una sola persona o entidad, a fin de que los diversos órganos puedan controlarse recíprocamente. Esto significa que, como esta Corporación lo habla señalado, la consagración de diversas ramas del poder y de órganos

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

autónomos se lleva a cabo "con el propósito no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también, para que esas competencias así determinadas, en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana." Por ello, como lo ha recordado esta Corte, "la separación de las ramas del poder público es inherente al régimen democrático y constituye uno de sus elementos procedimentales de legitimación".» (Sentencia C-251 de 11 de abril de 2002 con ponencia de los Honorables Magistrados Dres. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández).

En el mismo sentido, en otra oportunidad, expresó:

«Y por lo que respecta a la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder, lo que pretendió el constituyente al consagrar esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional:

La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, pasando de su concepción clásica inicial de Montesquieu, en la que cada rama del poder hacía una sola y misma cosa -legislar, ejecutar, juzgar-, a una nueva concepción en la que los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines del Estado (artículos 2º, 3º, 113, 365 y 366 de la Constitución). Es por eso que el Congreso y el Gobierno deben coordinarse pero no duplicarse en las actividades que requieren su concurso simultáneo.

Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una articulación a través de la integración de varias fuerzas. Un nexo sistemático vincula entonces los fines esenciales del Estado y su organización. Como ya lo tiene establecido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera sentencia en Sala Plena, "la visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad". Todo ello sin perjuicio de la constatación según la cual las ramas y órganos del Estado, al lado de sus funciones primigenias, desempeñan algunas funciones típicas de otras ramas y órganos. Se rompe así la matriz órgano-función, como ya lo había establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1985.» (Notas incluidas en el texto citado incorporadas como referencias a pie de página).

Sin embargo, la exigencia de colaboración armónica entre los órganos del Estado no puede dar lugar a una ruptura de la división de poderes ni del reparto funcional

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

de competencias, de modo que un órgano termine ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la Constitución Política a otra autoridad. Respecto de este asunto, ha dicho la Corte:

«Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones.

De esta manera, es importante precisar que al Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º del Decreto 2897 de 2011, le corresponde coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial para el desarrollo y la consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho (numeral 2º), así como apoyar ante las demás instancias de la Rama Ejecutiva a la Rama Judicial en la solución de las necesidades para su funcionamiento (numeral 12).

Es así, que dando cumplimiento a estas funciones, esta cartera ha buscado apoyar a la Rama Judicial en la solución de las necesidades que presenta para su funcionamiento, siempre teniendo en cuenta el principio de la separación funcional y administrativa de los organismos que integran la estructura del Estado, para cumplir con sus funciones y realizar sus fines, como se expresó en párrafos anteriores, y teniendo presente que es el Consejo Superior de la Judicatura quien tiene a cargo la administración de la Rama Judicial (artículo 75 de la Ley Estatutaria 270 de 1996)<sup>1</sup>, y de esta forma, se han llevado a cabo diferentes reuniones en las que el Gobierno Nacional ha dado muestra de su clara disposición para lograr, a través del diálogo y la concertación razonada y sostenible, contribuir a solventar algunas de las dificultades que se presentan en la Rama Judicial, lo que ha resultado en la expedición de diferentes decretos que buscan crear bonificaciones judiciales a los empleados de la rama judicial.

En el marco de la colaboración armónica y coordinación interinstitucional entre las ramas y entidades del sector público, particularmente en lo que refiere a la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha dirigido sus esfuerzos a la gestión eficiente de recursos dirigidos a solventar las necesidades y reformas del sistema de justicia, a iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho se promulgó la Ley 1743 de 26 de diciembre de 2014, "por medio de la cual se establecen alternativas de financiamiento para la rama judicial", dirigida a adicionar, más no a

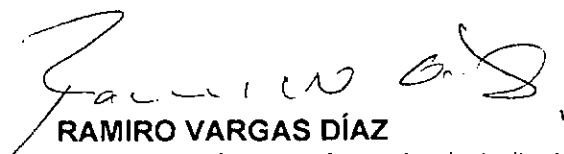
<sup>1</sup> De acuerdo al artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015 "El gobierno y la administración de la Rama Judicial estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial". No obstante, hasta que estos órganos sean integrados y/o elegidos, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura continuará ejerciendo sus funciones.

sustituir, los recursos que percibe la Rama Judicial por medio de la ley de presupuesto, sin generar nuevas cargas tributarias ni crear barreras para el acceso a la justicia. Algunas de las fuentes de financiamiento son los depósitos judiciales no reclamados, el aumento al impuesto de remate, el recaudo efectivo de las multas, todo lo cual permite hablar de un recaudo de, por lo menos, 650.000 millones de pesos, en el primer año de vigencia de la Ley.

Ahora bien, por medio del Decreto 272 del 17 de febrero de 2015, el Ministerio adelantó la reglamentación de la Ley antedicha, fijando los procedimientos para el recaudo, inversión y ejecución de los nuevos recursos por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, a través del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

De acuerdo a lo argumentado, es claro que esta cartera no tiene competencia en materia salarial y prestacional de los funcionarios y empleados de esta rama del Poder Público, razón por la cual le informamos que al ser el Consejo Superior de la Judicatura el órgano Administrador, es el competente para resolver su solicitud<sup>2</sup>.

Cordialmente,



**RAMIRO VARGAS DÍAZ**  
Director de Justicia Formal y Jurisdiccional

Elaboró: Lisbeth Barrera Cocunubo. Profesional Universitario.  
Revisó y aprobó: Ramiro Vargas Díaz. Director.

Radicado EXT15-0054377 del 28/12/2015  
TRD: 2200 225 48

<sup>2</sup> El peticionario remite copia a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.  
Bogotá D.C., Colombia

---

**Respuesta Ministerio de Justicia y del Derecho OFI16-0000039 - EXT15-0054377**

---

**Luz Dary Restrepo** <luz.restrepo@minjusticia.gov.co>  
Para: carlosrmarquezvabogado@hotmail.com

12 de enero de 2016, 15:36

Buenas Tardes

Cordial saludo:

De manera atenta damos respuesta a la comunicación radicada en esta cartera ministerial.

Cordialmente,

**Luz Dary Restrepo Torres**

Secretaria Ejecutiva - Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional

luz.restrepo@minjusticia.gov.co

Tel: 4443100 Ext: 1480

www.minjusticia.gov.co



**MINJUSTICIA**

---



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

"La información aquí contenida es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Está estrictamente prohibida su utilización, copia, descarga, distribución, modificación y/o reproducción total o parcial, sin el permiso expreso del Ministerio de Justicia y del Derecho, pues su contenido puede ser de carácter confidencial y/o contener material privilegiado. Si usted recibió esta información por error, por favor contacte en forma inmediata a quien la envió y borre este material de su computador. El Ministerio de Justicia y del Derecho no es responsable por la información contenida en esta comunicación, el directo responsable es quien la firma o el autor de la misma."

---

 **OFI16-0000039.pdf**  
277K



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20226000340071  
Fecha: 13/09/2022 02:57:02 p.m.

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**Sección Segunda - Sala Transitoria**

Magistrado Ponente:

Dr. **CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA**

E. S. D.

|              |                   |                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ref.:</b> | Expediente No.    | 25000-23-42-000-2021-00832-00                                                                                                                                                                                                               |
|              | Medio de Control: | Nulidad y Restablecimiento del Derecho.                                                                                                                                                                                                     |
|              | Accionante:       | <b>CLARA NEIRA MENDOZA</b>                                                                                                                                                                                                                  |
|              | Accionados:       | Nación –Presidencia de la Republica – Ministerio de Justicia y del Derecho – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo de la Función Pública – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. |
|              | Asunto:           | <b>Contestación demanda.</b>                                                                                                                                                                                                                |

**ADRIANA MARCELA ORTEGA MORENO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.013.607.950 de Bogotá, abogada con tarjeta profesional No. 273.576 expedida por el C. S. de la J., obrando en nombre y representación de la **NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, en ejercicio del poder que me fuera Sustituid, remitido a esa Honorable Corporación en días pasados mediante mensaje de datos y efecto para el cual, de manera respetuosa, solicito se me reconozca personería, me permito dar **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA** de la referencia en los siguientes términos.

## 1. CONSIDERACIONES

### 1.1. Trámite procesal:

La señora CLARA NEIRA MENDOZA, por conducto de apoderado, promovió demanda de nulidad y restablecimiento en contra de la Nación – Presidencia de la Republica – Ministerio de Justicia y del Derecho – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo de la Función Pública – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el propósito de obtener las siguientes:

#### **PRETENSIONES:**

##### **Declaraciones:**

1. La nulidad del acto administrativo expreso contenido en la **Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015**, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, notificada el día 4 de Febrero de 2016; y de los **actos administrativos fictos o presuntos negativos** de la Presidencia de la Republica – Ministerio de Justicia y del Derecho – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo de la Función Pública, provenientes del silencio de la Administración, que negaron los derechos reclamados por la actora en su derecho de petición de 18 de Diciembre de 2015.

##### **Condenas:**



Que como consecuencia de las declaraciones anteriores:

2. Se declare la nulidad de los actos «administrativos FICTOS o PRESUNTOS NEGATIVOS de LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO; EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA provenientes del silencio de dichos entes de la administración nacional, por medio de los cuales se entienden NEGADOS a mi poderdante atrás mencionada, sus derechos. reclamados a través del derecho de petición presentado por el suscrito apoderado, debidamente radicado el 16 de diciembre de 2015 en la Presidencia de la República, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el Departamento Administrativo de la Función Pública y el 22 de diciembre del mismo año en el Ministerio de Justicia y del Derecho.
3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene al alto Gobierno Nacional (Presidencia de la República; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial) que revise e implemente conforme al Parágrafo del Art. 14, de la Ley 4% de 1992, el sistema de remuneración salarial de mi poderdante atrás puntualizado quien labora o ha laborado en la DIRECCIÓN. EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, decretándole la NIVELACION o RECFASIFICACION DE LOS EMPLEOS QUE HA DESEMPEÑADO en la Rama Judicial y que llegare a desempeñar en adelante hasta tanto se retire definitivamente de la Rama Judicial, atendiendo criterios de equidad, a la luz del derecho fundamental de igualdad que prevé el art. 13 de la C.P., tal y conforme si lo hizo el Gobierno Nacional con algunos Funcionarios Judiciales (Magistrados de Tribunal y Fiscales Delegados ante Tribunal), a través del Decreto 610 de 1998, reconociéndoles para el año 1999 el 60%; para el año 2000 el 70%; y para el año 2001 y en adelante el 80%, de lo que por todo concepto salarial devengan los Magistrados de las Altas Cortes de Justicia.
4. Que como consecuencia de la declaración anterior, se ORDENE al alto Gobierno Nacional (Presidencia de la República; Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Administrativo de la Función Pública y Consejo Superior de la Judicatura-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), que la NIVELACION o RECIASIFICACION de los empleos desempeñados por mi poderdante atrás puntualizado, se establezca con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1999, en la misma forma y proporción anual sucesiva en que aumentaron los ingresos de los funcionarios Judiciales cobijados por el Decreto de nivelación salarial No. 610 de 1998, que fue expedido para nivelar o reclasificar solo a un pequeño grupo de servidores de la Rama Judicial, por primera y única vez, con carácter restrictivo por el Gobierno Nacional (Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública) mediante el Decreto 610 de 1998, para lo cual se debe ordenar que aplicando el derecho de igualdad de que trata el art. 13 de la Constitución Política, se reconozca a mi poderdante atrás puntualizado un ajuste a sus ingresos laborales hasta la fecha de su retiro definitivo del. servicio, en un porcentaje igual, año por año, al que han recibido desde el 1% de enero de 1999, los Magistrados de Tribunal y demás beneficiarios del citado Decreto 610 de 1998.
5. Que las sumas reconocidas como retroactivo producto del decreto de nivelación salarial o reclasificación de empleos, se actualicen o indexen a valor presente desde la fecha en que se hicieron exigibles (1 de enero de 1999).
6. Se condena a las demandadas al pago de intereses en los términos del artículo 195 del CPACA.
7. Se orden la actualización de las condenas en los términos del artículo 187 del CPACA.
8. Se dé cumplimiento al fallo en los términos de los artículos 192 a 195 del CPACA.

## **2. FUNDAMENTOS FACTICOS Y JURÍDICOS DE LA DEFENSA**

Si bien no resulta censurable que los servidores públicos aspiren a una mejor retribución y al desempeño de un mejor cargo público, lo cierto es que la demanda de nulidad y restablecimiento promovida por la señora CLARA NEIRA MENDOZA solo resultaría viable y pertinente en el hipotético caso de existir previamente a la presentación de la acción una reforma estructural del régimen salarial y prestacional de la Rama Judicial que, de una parte, derogue los decretos 51, 53 y 57 de 1993, -que dieron cumplimiento a la nivelación ordenada en el parágrafo del artículo



14 de la Ley 4ª de 1992 para el personal subalterno de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación-, y, de otra, que haga extensivo el régimen de la Bonificación por Compensación de los Decretos 610 y 1239 de 1998 a los empleados subalternos de la Rama Judicial, en tanto que la misma solo está prevista para los Magistrados de Tribunal y sus equivalentes; reforma que, además, habría tenido que señalar que esa extensión produce efectos retroactivo al 1º de enero de 1999, y sin aplicar la figura jurídica de la prescripción trienal.

Como quiera que dichas hipótesis son materialmente inexistentes, en tanto que: **i).** El Gobierno Nacional efectivamente efectuó la nivelación y reclasificación de los empleos subalternos de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, es decir, hace más de 26 años; **ii)** que la bonificación por compensación prevista en los Decretos 610 y 1239 de 1998 encuentra como únicos destinatarios a los Magistrados de Tribunal y sus equivalentes; **iii).** Que el Convenio OIT 111 de 1958<sup>1</sup>, relativo a la discriminación en materia de empleo público y ocupación, hizo la salvedad de que: *"las distinciones, exclusiones o preferencias (salariales) basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación"*; **iv).** Que en el artículo 53 Superior el Constituyente precisó que el salario debe ser proporcional a la cantidad y "calidad" del trabajo; **v).** Que en los artículos 2º y 3º de la Ley 4ª de 1992, el Legislador preceptuó que la determinación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos a cargo del Gobierno Nacional, debe atender, entre otros criterios, al "nivel", "rango", "categoría" y "estructura de los empleos, es decir, a la "naturaleza de las funciones", sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño; **vi).** Que en el artículo 13 del Decreto 1042 de 1978, el Gobierno nacional, fungiendo como Legislador extraordinario, estableció que la asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por la "complejidad" de sus "funciones, atribuciones, deberes y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio"; **es claro que** los empleados y exempleados subalternos de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial, -incluida la señora CLARA NEIRA MENDOZA-, no pueden reclamar como propio el régimen salarial de los Magistrados de Tribunal y sus equivalentes en la Fiscalía General de la Nación, ni pretender la extensión de un régimen de bonificación por compensación que no les pertenece (Decreto 610/98), o que se les cuadriple el salario del año de 1998, restricciones que obviamente impiden la prosperidad de las infundadas pretensiones de la demanda.

De otra parte conviene reseñar que el Decreto 610 de 1998 no encuentra su fuente normativa en el parágrafo artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino en las normas generales de la Ley 4ª de 1992<sup>2</sup>, razón por la cual mal puede la señora CLARA NEIRA MENDOZA, sin incurrir en una grave imprecisión, alegar un trato desigual o discriminatorio entre Magistrados de Tribunal<sup>3</sup> (funcionarios) y personal subalterno (empleados) por el hecho de la consagración del régimen de "bonificación por compensación" a favor de los primeros, más aun cuando la nivelación salarial y la reclasificación de estos últimos ya fue desarrollada por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, asunto que será explicado con claridad en el acápite siguiente de la presente contestación.

Tampoco puede alegar el actor que la nivelación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue desarrollado por los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, pues, se repite, esta fue cumplida a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, es decir, 20 años antes de que se expidieran los primeros que, además, son producto de un paro judicial llevado a cabo por los empleados de la Rama en el año de 2012, asunto que igualmente será explicado con suficiencia más adelante.

Sin embargo, el anterior señalamiento encierra una clara y abierta contradicción en la medida en que el actor al tiempo de afirmar que el Gobierno no ha cumplido la nivelación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sostiene, al mismo tiempo, que la misma ya se cumplió para los empleados del régimen salarial optativo a través de los Decretos 382, 383 y 384, para lo cual basta consultar lo referenciado en la demanda, que entre otras cosas manifiesta que:

<sup>1</sup> Aprobado por ley 22 de 1967.

<sup>2</sup> Como puede ser verificado en el texto del citado Decreto 610 de 1998.

<sup>3</sup> Y sus equivalentes en la Fiscalía General de la Nación.



**"5. (...) la nivelación o reclasificación de los empleos de mi poderdante atrás puntualizado**, ha sido solicitada desde el 1 de enero de 1999, por la simple y clara razón de que el Gobierno Nacional.....expidieron y firmaron el decreto 610 de 1998.....así como en el año 2103 se hizo con algunos empleados del régimen nuevo o acogidos, de conformidad con los decretos 0382, 0383 y 0384 de 6 de marzo de 2013, dejando en forma discriminatoria por fuera a los empleados subalternos activos, pensionados y/o retirados, así como a los del régimen antiguo o no acogidos, de la Rama Judicial, **cuando en el texto de dicho Decreto Nacional 610 de 1998, al igual que con los Decretos 0282, 0283, y 0284 de 6 de marzo de 2013, tanto el alto Gobierno Nacional, sin discriminación alguna, que haber incluido a dichos empleados subalternos, tal y conforme lo exige la Ley 4 de 1992, en el artículo 14 y parágrafo único.**

En este sentido, debe indicarse que la existencia de regímenes salariales especiales o diferenciados en las distintas ramas e instituciones públicas no comporta una violación del principio de la igualdad, en cuanto fue voluntad del propio Constituyente que el Gobierno Nacional, en desarrollo de una ley marco de salarios, señalará el régimen salarial y prestacional de los distintos servidores del Estado, incluidos Magistrados y personal subalterno de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la nación, atendiendo a las situaciones que los particularizan (art. 150-19 Superior).

Por esta razón, las personas vinculadas a la Fiscalía General de la Nación, a la Rama Judicial y a las demás organizaciones estatales deben someterse integralmente al régimen salarial y prestacional establecido por el Gobierno Nacional para ellas, sin que, entonces, el personal subalterno activo de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación pueda<sup>4</sup> válidamente apelar al régimen salarial de los Magistrados de Tribunal o de sus equivalentes en la FGN a otro por considerarlo más favorable a sus intereses; pues, en tales condiciones, se generaría un tercer régimen que desvertebraría y desnaturalizaría los anteriores y, de contera, el sistema salarial colombiano.

Además, no resulta lógico ni jurídico que una persona que, según lo expresa la enjuiciada Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, labora en la actualidad al servicio de la Rama Judicial, y se benefició del régimen aplicable a ese grupo activo de empleados subalternos, pretenda, en estos momentos, que se le extienda y aplique el régimen salarial o prestacional de los Magistrados de Tribunal o uno o varios de sus componentes (bonificación por compensación), olvidando que la situación de uno y otros servidores es sustancialmente distinta, como bien lo han entendido y explicado de manera uniforme y reiterada la jurisprudencia de nuestras más Altas Corporaciones Judiciales, veamos:

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, M.P. Dra. Elsy del Pilar Cuello Calderón, en Sentencia del 2 julio de 2008, Rad. N° 21565, expresó lo siguiente:

"...Por último, en lo referente a la supuesta violación al derechos de la igualdad, con base en el cual se concedió el amparo, observa la Sala que **los accionantes pretenden que se les dé el mismo tratamiento concedido a los beneficiados con el decreto 610 de 1998, pero resulta evidente que son situaciones muy diferentes**, pues los funcionarios judiciales beneficiados con esa norma ocupan cargos de mayor jerarquía, que exigen mayor responsabilidad, experiencia, dedicación y conocimientos, respecto de los cuales los accionantes no demuestran estar en igualdad de condiciones..." (Se destaca).

La Corte Constitucional en la Sentencia T-1497 de 2000, expresó:

"... [e]n cuanto se refiere a la violación del derecho a la igualdad alegada por el accionante, observa esta Sala que **el actor pretende obtener mediante la presente tutela, el que se le dispense el mismo tratamiento otorgado a los funcionarios beneficiados con la bonificación por compensación establecida en el Decreto 664 de 1999**, de donde se sigue que el parámetro de comparación está determinado por los mencionados funcionarios. En el presente caso se hace evidente que **nos encontramos frente a situaciones fácticas distintas, pues los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía**, que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el accionante, es decir, las situaciones y condiciones son diferentes **lo que justifica un tratamiento diferenciado**. Así lo reconoció esta Corporación cuando en sentencia T-221 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), afirmó:

"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él 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. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática." (Se destaca).

<sup>4</sup> Como en el caso en estudio.



"Por lo anteriormente expuesto, se confirmarán los fallos proferidos por los operadores jurídicos de instancia (...) **por no encontrarse violación alguna al derecho a la igualdad...**".

La misma Corporación en Sentencia SU-037 de 2009, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, expresó:

"...Para ello, la Sala de Revisión consideró que **los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía** que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el tutelante, lo que conlleva a advertir que las circunstancias y condiciones son diferentes, **ante las cuales se justifica un tratamiento diferenciado...**<sup>5</sup>". (Se destaca).

Por su parte, el H. Tribunal Administrativo del Huila, Sala Tercera de Decisión, en sentencia de fecha 16 de abril de 2008, M.P. Dr. Enrique Dussán Cabrera, Radicación No. 2008-00151, Actor: Genero Cruz Ramírez, Acta No. 0444, expresó:

"...De otro lado, en cuanto se refiere a la violación del derecho a la igualdad alegada por el accionante, observa esta Sala que **el actor pretende obtener mediante la presente tutela, el que se le dispense el mismo tratamiento otorgado a los funcionarios beneficiarios con la bonificación por compensación establecida en el Decreto 664 de 1999**, de donde se sigue que el parámetro de comparación está determinado por los mencionados funcionarios. **En el presente caso se hace evidente que nos encontramos frente a situaciones fácticas distintas, pues los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía**, que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el accionante, es decir, las situaciones y condiciones son diferentes lo que justifica un tratamiento diferenciado..." (Se resalta).

Todo lo cual demuestra que el tratamiento diferenciado entre los Magistrados de Tribunal y los demás funcionarios y empleados subalternos de la Rama Judicial y Fiscalía General de la nación no constituye un trato ilegal o arbitrario, sino que ello responde a la «naturaleza», el «tipo», la «calidad» de las funciones o tareas desempeñadas por los primeros; justificando un trato salarial y prestacional diferenciado frente a los segundos.

En ese sentido, en nuestro ordenamiento jurídico el mencionado parámetro o criterio de diferenciación fue incorporado por el Constituyente, el Legislador y el Gobierno Nacional de la siguiente manera:

- En el artículo 53 de la Constitución, el Constituyente señaló, que el salario debe ser proporcional a la cantidad y «calidad» del trabajo;
- En los artículos 2º y 3º de la Ley Marco 4ª de 1992, el legislador preceptuó que la determinación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos a cargo del Gobierno Nacional, debe atender, entre otros criterios, al «nivel», «rango», «categoría» y «estructura» de los empleos, es decir, a la «naturaleza de las funciones», sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño; y por supuesto, a la «racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad».
- En el artículo 13 del Decreto Ley 1042 de 1978, el Gobierno Nacional, fungiendo como legislador extraordinario, estableció que la asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por la «complejidad» de sus «funciones, atribuciones, deberes y responsabilidades», así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio.
- 

Lo cual permite ratificar la legalidad del Decreto 610 de 1998 y su inaplicación a los empleados subalternos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, incluida la señora CLARA NEIRA MENDOZA.

<sup>5</sup> Esta línea de interpretación fue reiterada, entre otras, en las Sentencias T-151 de 2001<sup>5</sup> -Sala Novena de Revisión-, T-031 de 2002<sup>5</sup> -Sala Cuarta de Revisión-, T-105 de 2002<sup>5</sup> -Sala Primera de Revisión-, T-1120 de 2002<sup>5</sup> -Sala Tercera de Revisión-, T-119 de 2003<sup>5</sup> -Sala Séptima de Revisión-, T-725 de 2003<sup>5</sup> -Sala Primera de Revisión-, T-1098 de 2004<sup>5</sup> -Sala Octava de Revisión- y T-559 de 2006<sup>5</sup> -Sala Primera de Revisión-.



Si bien los anteriores precedentes y argumentos resultan más que suficientes para despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda, más aún cuando la Accionante no busca, en realidad, el cumplimiento o implementación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino la complementación del Decreto 610 de 1998, para hacer extensivo el régimen de bonificación por compensación a los empleados subalternos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación u obtener un tratamiento salarialmente semejante, como se infiere del texto de las pretensiones 3ª y 4ª de la demanda que apunta a lo siguiente:

**"3. (...) se ordene al Alto Gobierno (...) revise e implemente conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 el sistema de remuneración salarial de la empleada subalterna activa de la Rama Judicial (...), tal como lo hizo con algunos funcionarios judiciales (Magistrados...) a través del Decreto 610 de 1998..."**

**"4. (...) Se condene al Alto Gobierno Nacional (...) y a la Fiscalía General de la Nación a darle estricto y cabal cumplimiento al parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, decretando (por primera vez) respecto de mi poderdante (...) la nivelación o reclasificación de los empleos por él desempeñados y en adelante, con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1999, aplicando el derecho de igualdad de que trata el art. 13 de la Constitución Política, en la misma forma y proporción otorgada a los funcionarios judiciales (Magistrados, Fiscales Delegados de Tribunal y sus equivalentes), quienes de conformidad con el Decreto 610 de 1998 (...).**

Asunto que ciertamente resulta extraño a los propósitos y finalidades de la acción de nulidad y restablecimiento consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, en tanto que este medio de control no es apto para: **i).** imponer al gobierno la complementación de los decretos salariales; **ii).** exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley, en tanto que para esos propósitos nuestra legislación tiene establecida la acción de cumplimiento (art. 87 C.P.); **iii).** sustituir al Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Sobre el particular, el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, Sala de Familia, en Sentencia del 22 de abril de 2008, M.P. Dr. José Luís Aramburu Restrepo, Actor, Paola Andrea Domínguez Palomares, es claro y enfático al expresar:

"No es, en general, propio de la actividad judicial la modificación de normas generales y abstractas, por más atendibles que sean las razones que lo aconsejen, pues el poder que se nos ha confiado a los jueces se limita a la aplicación del orden jurídico a situaciones particulares debidamente constatadas como tales y no a la modificación del mismo orden jurídico...". (Se destaca).

Lo cual se enfatiza en el hecho de que el control de legalidad de los decretos salariales corresponde al H. Consejo de Estado en única instancia.

Dentro de este contexto, si la actora consideraba que el Gobierno omitió efectivamente el cumplimiento y/o la implementación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 debió acudir a la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, - desarrollada por la Ley 393 de 1997-, y no al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA), lo cual configura de suyo una indebida escogencia de acción que hace inviable las pretensiones de la demanda, en tanto que en uno y otro caso resultan improcedentes, pues no existe una fuente normativa que viabilice la extensión o aplicación del Decreto 610 de 1998 a los empleados subalternos de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación, ni tampoco para exigir una nivelación a la que les fue asignada como remuneración, como lo solicita el accionante en el libelo demandatorio y desde la solicitud de conciliación, fundado simplemente en sus aspiraciones salariales.

Sentadas las anteriores premisas, se dará contestación a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

### **3. CONTESTACIÓN A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Desde ahora manifiesto a esa Honorable Corporación Judicial que el Departamento



Administrativo de la Función Pública se **OPONE** a que se hagan todas y cada una de las declaraciones y condenas solicitadas por la parte actora, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos atendibles, como pasa a explicarse:

1. En cuanto a la nulidad del acto administrativo expreso contenido en la **Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015**, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, notificada el día 4 de Febrero de 2016; y de los **actos administrativos fictos o presuntos negativos** de la Presidencia de la Republica – Ministerio de Justicia y del Derecho – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo de la Función Pública, provenientes del silencio de la Administración, que negaron los derechos reclamados por el actor en su derecho de petición del 18 de Diciembre de 2015.

## **Se contesta:**

Sea lo primero señalar que estamos en presencia de una reclamación de naturaleza laboral, como lo reconoce la accionante en su demanda al expresar: “formulo demanda de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO **de carácter laboral**”, que tiene como extremos al empleado o ex empleado que hoy promueve la acción (Sra. CLARA NEIRA MENDOZA), quien, de acuerdo a la Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015, se desempeñaba<sup>6</sup> en la Rama Judicial como Profesional Universitario DEAJ 20, de una parte, y a su entidad empleadora (Rama Judicial), de la otra, autora igualmente del único acto administrativo expreso demandado en la presente causa (Res. 7151/15), sin que mi representada y demás entidades administrativas puedan ser válidamente vinculadas al proceso, en la medida que: **i)** no se demanda en el sublite la nulidad con efectos interpartes o la inaplicación del Decreto 610 de 1998 (Bonificación por Compensación de Magistrados de Tribunal), sino su extensión del mismo a los empleados subalternos de la Rama Judicial; **ii)**. El Gobierno Nacional no ha omitido el deber de reglamentación de la nivelación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en tanto que cumplió dicha obligación a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993; **iii)**. Mediante el Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015, adjunto, a través del cual el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública, Dr. José Fernando Berrio Berrío, dio respuesta a la consulta formulada por el abogado Carlos Ricardo Márquez Velazco, -apoderado del actor en su momento Hoy fallecido a fecha de contestación según se indica-, pese a que no se nombra o cita de manera directa dentro de la demanda, no puede ser tenido o enjuiciado como un acto administrativo ficto o presunto, pues la respuesta efectivamente se produjo con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda inicial instaurada bajo el radicado 250002342000-2016-04546-00, que data del 26 de septiembre de 2016, mientras que el proceso de la referencia, correspondiente al radicado No. 25000234200020210083200, data del 06 de octubre de 2021, y debió demandarse como acto expreso en aplicación de los artículos 162-2, 163 y 165 del CPACA y 88 del CGP que ordena individualizar con toda precisión los actos administrativos demandados y que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y accesorias; **iv)**. El precitado Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015 tampoco puede ser tenido como un acto administrativo, pues no crea, modifica o extingue una situación jurídica en perjuicio de la accionante, en tanto que se limita a dar respuesta a una serie de interrogantes planteados por el apoderado judicial de la demandante, frente al tema de la aplicación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, siendo emitido en los términos del artículo 25 del C.C.A., sin que, en consecuencia, tengan carácter vinculante o de él pueda inferirse afectación de los derechos laborales de la actora, que, de acuerdo a las pruebas arrimadas con la demanda, continua vinculada a la Rama Judicial. Sin embargo, se observa que el momento en el cual debió demandar el acto administrativo que liquidaba sus salarios y prestaciones, por las razones que hoy tardíamente alega en su favor, debió ser dentro de los 4 meses siguientes a la comunicación del acto de liquidación, lo cual demuestra que en el caso en estudio se encuentra configurada la excepción de caducidad, en tanto que, se repite, la demanda sólo fue presentada hasta el 06 de octubre de 2021.

En respaldo de lo anterior, conviene reseñar el siguiente aparte del Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015:

---

<sup>6</sup> Desde el 04/11/15 a fecha de presentación del Derecho de Petición



"Finalmente, **conviene aclarar que la competencia asignada al Departamento Administrativo de la Función Pública en los Decretos 194 de 2014 (art. 18) y 204 de 2014 (art. 20)**, para "conceptuar en materia salarial y prestacional", guarda estricta relación con la interpretación general de aquellas expresiones de los decretos salariales que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión e interpretación, **sin que tal atribución comporte, de manera alguna, la definición de casos particulares que se presenten al interior de la Rama Judicial**<sup>7</sup>; cuya resolución, como resulta apenas obvio, corresponde en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora.

"El presente concepto se imparte en los términos establecidos del artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la ley 1437 de 2011, Sentencia C-818/2011)"

Lo anterior se torna evidente si se advierte que el Departamento Administrativo de la Función Pública forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Nivel Central Nacional, y no ha sido jamás empleador de la señora CLARA NEIRA MENDOZA, situación que obviamente lo inhabilita e imposibilita para atender la reliquidación salarial y prestacional por esta reclamada ante la Rama Judicial, en tanto que a la luz de las previsiones del artículo 113 superior las distintas ramas tradicionales del poder público y los organismos de control colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado, pero son jurídica, administrativa y patrimonialmente independientes (Artículos 115, 117, 121, 206, 208 y 275 de la Carta Política).

El anterior aserto guarda plena armonía con el principio de la especialización presupuestal, según el cual el órgano encargado de la distribución, aplicación y ejecución del presupuesto de la Rama Judicial es la misma Entidad, a través del Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con exclusión de todas las demás. Ello es así, en cuanto el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales, y a los que tengan personería jurídica, la facultad de comprometer sus recursos y ordenar el gasto. De esta manera, los funcionarios competentes de la Rama Judicial tienen capacidad y ámbito de acción para la ejecución de las autorizaciones máximas de gastos apropiados en el presupuesto correspondiente y, de resultar pertinente, atender las results del proceso, por constituir el centro de imputación jurídica de las pretensiones de la parte actora.

Además, no puede perderse de vista que el artículo 2.8.6.1.1 del Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda y de Crédito Público, Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, dispone que, en tratándose de fallos judiciales de contenido laboral, el pago deberá atenderse en su totalidad con cargo al presupuesto de la entidad en que presta o prestó el servicio personal el servidor público beneficiario de la sentencia y/o conciliación.

En consecuencia, al encontrarse plenamente establecido en la Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015, hoy demandada, que la señora CLARA NEIRA MENDOZA prestaba sus servicios personales en la Rama Judicial como Profesional Universitario DEAJ 15 desde el 01/12/15 a la fecha de presentación del Derecho de Petición de fecha Diciembre 18 de 2015, es esa Rama del Poder Público la única llamada atender el pago de los salarios y prestaciones de la accionante, pues de trasladarse esa obligación a otra Rama del Poder Público también tendría que trasladarse el presupuesto de la Rama Judicial, desquebrajando nuestro sistema presupuestal.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que el Gobierno no omitió su deber de reglamentar e implementar el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, amén de que no encuentra viable ni jurídicamente procedente el extender el régimen de la bonificación por compensación del Decreto 610 de 1998 a los empleados subalternos de la Rama Judicial, o expedir un nuevo decreto de nivele el cargo de la accionante con efectos fiscales a partir del 1 de enero de 1999 o cuadruple su salario, lo cual permite evidenciar la insustancialidad e impertinencia de la pretensión de nulidad deprecada por la señora CLARA NEIRA MENDOZA, que, como las restantes, carece de todo fundamento.

**En cuanto a las pretensiones 2 a 4 del libelo relacionadas con los siguientes tópicos:**

<sup>7</sup> Aserto que guarda plena armonía con las previsiones consagradas en el artículo 1º del Decreto 188 de 2004, que asigna exclusivamente a este Departamento Administrativo la competencia para formular políticas generales de Administración Pública, en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.



2. Se declare la nulidad de los actos «administrativos FICTOS o PRESUNTOS NEGATIVOS de LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA; EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO; EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA provenientes del silencio de dichos entes de la administración nacional, por medio de los cuales se entienden NEGADOS a mi poderdante atrás mencionada, sus derechos. reclamados a través del derecho de petición presentado por el suscrito apoderado, debidamente radicado el 16 de diciembre de 2015 en la Presidencia de la República, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el Departamento Administrativo de la Función Pública y el 22 de diciembre del mismo año en el Ministerio de Justicia y del Derecho.
3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ordene al alto Gobierno Nacional (Presidencia de la República; Ministerio de Justicia y del Derecho; Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Administrativo de la Función Pública y Dirección Ejecutiva de Administración Judicial) que revise e implemente conforme al Parágrafo del Art. 14, de la Ley 4ª de 1992, el sistema de remuneración salarial de mi poderdante atrás puntualizado quien labora o ha laborado en la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL, decretándole la NIVELACION o RECFASIFICACION DE LOS EMPLEOS QUE HA DESEMPEÑADO en la Rama Judicial y que llegare a desempeñar en adelante hasta tanto se retire definitivamente de la Rama Judicial, atendiendo criterios de equidad, a la luz del derecho fundamental de igualdad que prevé el art. 13 de la C.P., tal y conforme si lo hizo el Gobierno Nacional con algunos Funcionarios Judiciales (Magistrados de Tribunal y Fiscales Delegados ante Tribunal), a través del Decreto 610 de 1998, reconociéndoles para el año 1999 el 60%; para el año 2000 el 70%; y para el año 2001 y en adelante el 80%, de lo que por todo concepto salarial devengan los Magistrados de las Altas Cortes de Justicia.
4. Que como consecuencia de la declaración anterior, se ORDENE al alto Gobierno Nacional (Presidencia de la República; Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Administrativo de la Función Pública y Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial), que la NIVELACION o RECIASIFICACION de los empleos desempeñados por mi poderdante atrás puntualizado, se establezca con efectos fiscales a partir del 12 de enero de 1999, en la misma forma y proporción anual sucesiva en que aumentaron los ingresos de los funcionarios Judiciales cobijados por el Decreto de nivelación salarial No. 610 de 1998, que fue expedido para nivelar o reclasificar solo a un pequeño grupo de servidores de la Rama Judicial, por primera y única vez, con carácter restrictivo por el Gobierno Nacional (Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública) mediante el Decreto 610 de 1998, para lo cual se debe ordenar que aplicando el derecho de igualdad de que trata el art. 13 de la Constitución Política, se reconozca a mi poderdante atrás puntualizado un ajuste a sus ingresos laborales hasta la fecha de su retiro definitivo del. servicio, en un porcentaje igual, año por año, al que han recibido desde el 1% de enero de 1999, los Magistrados de Tribunal y demás beneficiarios del citado Decreto 610 de 1998.

## **Se contesta:**

Para desvirtuar las pretensiones 2 a 4 de la demanda, basta reiterar, por razones de economía, las razones de defensa consignadas en el acápite anterior que evidencian que **i)** La nivelación y reclasificación de los empleos subalternos de la Rama Judicial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue cumplida por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, es decir, hace más de 26 años; **ii)** Los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, relativos a la bonificación judicial, no desarrollan la anotada nivelación, pese a ser un nuevo reconocimiento salarial, como lo fueron igualmente, los Decretos 3131 de 2005 (prima de actividad judicial), 2460 de 2006 (prima de productividad judicial), Decretos 3899. 3900. 3901<sup>8</sup>y 3902 (nuevos ajustes salariales), entre otros, pues fueron el resultado de un paro judicial adelantado en el año de 2012 por las organizaciones sindicales de empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; **iii)** La bonificación por compensación prevista en los Decretos 610 y 1239 de 1998 encuentra como únicos destinatarios a los Magistrados de Tribunal y sus equivalentes, no a los empleados subalternos de la Rama Judicial; **iv)** Que no es jurídica ni materialmente posible cuadruplicarle el salario al actor con retroactividad al 1 de enero de

<sup>8</sup> Complementado con el Decreto 1251 de 2009



1999 y sin prescripciones o ascenderlo en otro empleo de la planta de personal de la Rama Judicial por virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, todo lo cual demuestra la improcedencia de tales pretensiones.

En cuanto a las pretensiones 5 a 8 del libelo, referentes a:

5. Que las sumas reconocidas como retroactivo producto del decreto de nivelación salarial o reclasificación de empleos, se actualicen o indexen a valor presente desde la fecha en que se hicieron exigibles (1 de enero de 1999).
6. Se condena a las demandadas al pago de intereses en los términos del artículo 195 del CPACA.
7. Se orden la actualización de las condenas en los términos del artículo 187 del CPACA.
8. Se dé cumplimiento al fallo en los términos de los artículos 192 a 195 del CPACA

### **Se contesta:**

Siendo improcedentes las declaraciones de nulidad y de restablecimiento reclamadas por la accionante, también lo son las medidas relacionadas con los reconocimientos patrimoniales complementarios solicitados en el libelo.

## **4. CONTESTACIÓN A LOS HECHOS DE LA DEMANDA**

**Al Hecho No. 1º:** Es cierto.

**A los Hechos Nos. 2º y 3º:** Al respecto, me atengo al texto original de la Ley 4ª de 1992.

**Al Hecho No. 4º:** No es cierto. La nivelación ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue cumplida por el Gobierno nacional a través de los Decretos 51, 53 (FGN) y 57 (RJ) de 2013.

**Al Hecho No. 5º:** No es cierto. El Decreto 610 de 1998 encuentra como únicos destinatarios a los Magistrados de Tribunal y sus empleos equivalentes de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, es decir, no aplica al personal subalterno de la Rama Judicial ni puede servir de patrón para calcular las aspiraciones salariales de la accionante o de otros empleados de la Entidad que no se encuentren dentro de su universo de destinatarios.

**Al Hecho No. 6º:** no es un hecho sino una apreciación jurídica equivocada de la accionante. Sin embargo, debe indicarse que no es cierto que la señora CLARA NEIRA MENDOZA tenga derecho a una nueva nivelación o a que se le iguale su salario o los beneficios salariales con lo devengado por los Magistrados de Tribunal por concepto de bonificación judicial (Decreto 610 de 1998).

**Al Hecho No. 7º:** Es cierto. Al respecto, debe reiterarse que dicha consulta fue contestada por el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública, Dr. José Fernando Berrio Berrío, a través del Oficio (Concepto) No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015, razón por la cual no puede jurídicamente dársele el tratamiento de acto ficto negativo, más aun cuando fue expedido con anterioridad a la presentación de la demanda y no es un acto administrativo, sino una opinión técnica sobre el tema consultado por el hoy apoderado del actor, más aún cuando no es pasible de control judicial.

En respaldo de lo anterior, conviene reseñar el siguiente aparte del Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015:

"Finalmente, **conviene aclarar que la competencia asignada al Departamento Administrativo de la Función Pública en los Decretos 194 de 2014** (art. 18) y 204 de 2014 (art. 20), para "conceptuar en materia salarial y prestacional", guarda estricta relación con la interpretación general de aquellas expresiones de los decretos salariales que



ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión e interpretación, **sin que tal atribución comporte, de manera alguna, la definición de casos particulares que se presenten al interior de la Rama Judicial<sup>9</sup>; cuya resolución, como resulta apenas obvio, corresponde en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora.**

**"El presente concepto se imparte en los términos establecidos del artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la ley 1437 de 2011, Sentencia C-818/2011)"**

**Al Hecho No. 8°:** Es parcialmente cierto. Al respecto, conviene reiterar que el Departamento Administrativo de la Función Pública si dio oportuna contestación a la consulta elevada por el apoderado de la actora a través del Oficio (Concepto) No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015

**Al Hecho No. 9°:** Es cierto, según se infiere del acta de audiencia allegada con el traslado.

**A los Hechos Nos. 10 a 13:** No nos consta, en tanto no fuimos notificados de dicha demanda y, además, porque el auto de fecha 6 de marzo de 2019, no obra dentro del traslado allegado a mi representada.

**Al Hecho No. 14:** No nos consta, me atengo lo que obre dentro del plenario.

**Al Hecho No. 15:** Al parecer es cierto, sin embargo, me atengo lo que se demuestre dentro del plenario.

## **5. OTRAS RAZONES DE DEFENSA**

### **5.1. En cuento a la nivelación salarial del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992:**

En orden a desvirtuar los argumentos que sustentan los cargos de nulidad endilgados por el actor, es pertinente recordar que la **nivelación salarial** de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación prevista en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue cumplida por el Gobierno Nacional con los **Decretos 51, 53 y 57 de 1993**, y no a través de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, que son, en realidad, el resultado de un nuevo **paro judicial** llevado a cabo por los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación en el **año de 2012** y, con ello, de una extensa **negociación con los sindicatos del Sector Justicia**, obrantes en actas, que dan respaldo a los actos acusados; sin que, en consecuencia, la bonificación judicial prevista en el artículo 1º de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 pueda confundirse con la nivelación de la Ley 4 de 1992. Si bien ambos precedentes apuntan al mejoramiento salarial (nivelación) de los empleados de la Rama Judicial no pueden equipararse sus fuentes normativas, como equivocada lo hace el actor.

Puntualizado lo anterior, se reitera que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la ley 4 de 1992 a través de los Decretos 53<sup>10</sup> (FGN) y 57<sup>11</sup> (Rama Judicial) de 1993, lo cual puede ser fácilmente verificado en el texto de los precitados actos administrativos, en cuyo apoyo conviene traer a colación, a manera de ejemplo, los artículos 2º, 3º y 17 del Decreto 57 de 1993, que sobre el particular expresa lo siguiente:

"Artículo 2o. 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 establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.

<sup>9</sup> Aserto que guarda plena armonía con las previsiones consagradas en el artículo 1º del Decreto 188 de 2004, que asigna exclusivamente a este Departamento Administrativo la competencia para formular políticas generales de Administración Pública, en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

<sup>10</sup> "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"

<sup>11</sup> "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."



"Artículo 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: (...)".

"Artículo 17. En desarrollo de lo dispuesto en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, los empleados de la Rama Judicial que no opten por el régimen establecido en el presente Decreto tendrán derecho a un incremento del dos punto cinco por ciento (2.5%) sobre la asignación básica mensual que tenían a 31 de diciembre de 1992, sin perjuicio de los incrementos decretados por el Gobierno para el año 1993..."

Sobre el estricto acatamiento del párrafo del artículo 14 de la ley 4 de 1992 por parte del Gobierno Nacional, también se ha pronunciado de manera reiterada la jurisprudencia nacional, en cuyo apoyo conviene traer a colación el siguiente aparte de la Sentencia del 1 de agosto de 2008, dictada por el H. Consejo Seccional de la Judicatura del Tolima, C.P. Dr. Francisco Julio Taborda Ocampo, que expresa:

"Resulta claro que el Gobierno Nacional (...) expidió los decretos 53 y 57 de 1993, dando cumplimiento al artículo 14 de la Ley 4 de 1992, tendiente a fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. De esa manera, (...) el Gobierno Nacional estaba dando cumplimiento con los expreso mandatos cuyo incumplimiento denuncia el accionante..."

En el mismo sentido, el H. Tribunal Administrativo de Nariño, Conjuez Ponente Dr. Efraín A. Bermúdez Mora, en Sentencia del 28 de julio de 2008, Expediente No. 2008-00097-00, expresó:

"...Posteriormente, el Gobierno Nacional en uso de las facultades consagradas en el artículo 14 de la citada Ley 4 de 1992, expidió el **Decreto 57 de 1993**, "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. **Esta norma según se deduce de su contenido, fue consecuencia directa de la orden contenida en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992...**".

"Como se puede apreciar con meridiana claridad, **el Gobierno Nacional desde el año de 1993 le dio cumplimiento a la orden impuesta por el legislador** en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 **a través del Decreto 57 de 1993** y, en consecuencia, **no habría lugar a ordenar cumplir con algo que ya se hizo...**".

En el mismo sentido, la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-679 de 2003, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, expresó:

"Con el cambio constitucional de 1991 y la creación de la Fiscalía General de la Nación, el Legislador estableció las reglas generales que debía tener en cuenta el gobierno al diseñar los distintos regímenes salariales para los funcionarios públicos. En desarrollo de la Ley 4ª de 1992 **el Gobierno Nacional fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos -entre ellos los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación-** bajo un esquema de regímenes especiales, cuya constitucionalidad ya ha sido aceptada por esta Corte..."

Si bien la nivelación salarial ordenada en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no estaba sujeta a ningún referente porcentual para la nivelación y ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que el Gobierno Nacional, al dictar en el año 1993 los decretos que desarrollaron dicha disposición, al tiempo de unificar el salario de todos los empleados de la Rama Judicial y la FGN de las distintas jurisdicciones del territorio nacional<sup>12</sup>, otorgó incrementos que superaron en muchos casos el 100% del salario que devengaban tales servidores en el año inmediatamente anterior<sup>13</sup> (régimen ordinario), y en otros casos los incrementos alcanzaron cifras iguales o superiores (régimen optativo).

El Decreto 57 de 1993 en materia salarial presenta una variación sustancial frente al régimen salarial anterior pues, a efectos de dar tratamiento salarial igualitario y equitativo, opta por identificar empleos y su correspondiente remuneración mensual por categorías de despacho judiciales. Así determinado el nuevo régimen de nomenclatura y salarios se da desarrollo a la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad funcional, pues se tiene que empleos de igual denominación, naturaleza de funciones, complejidad y ubicación funcional tienen idéntico tratamiento salarial.

Como puede observarse con la creación de los regímenes salariales antiguo y optativo se eliminaron las dispersiones de ingreso salarial mensual preexistentes en estos organismos al amparo del anterior régimen; nivelando así las remuneraciones mensuales correspondientes a empleos de igual naturaleza y complejidad funcional.

<sup>12</sup> Que con anterioridad eran materialmente disímiles.

<sup>13</sup> 1992.



## **5.2. Reseña de la negociación que dio origen a la bonificación judicial de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013**

En orden a contextualizar las acciones que dieron origen a la expedición de los decretos **383** (Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar), **382** (Fiscalía General de la Nación) y **384** de 2013 (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial), relativos a la consagración de la bonificación judicial, conviene recordar que en el año 2012, a raíz de un nuevo cese de actividades convocado por ASONAL JUDICIAL, el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, suscribieron el 6 de noviembre del mismo año un Acta de Acuerdo en el que se decidió conformar una Mesa Técnica Paritaria con el fin de revisar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, no porque no se hubiera cumplido la nivelación ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, pues es claro que esta se cumplió integralmente con la expedición de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, sino porque la parálisis de la justicia en todo el territorio nacional así lo exigió, a efecto de conjurar el prolongado paro judicial, para lo cual se dispuso la asignación de recursos presupuestales adicionales en cuantía de un billón doscientos veinte mil millones (\$1.220.000.000.000) M/Cte., como cifra total (techo) que sería distribuida en las vigencias fiscales del 2013 al 2018, lo cual dio lugar a una negociación formal sobre la base de unas propuestas de nivelación que para el efecto presentaron las autoridades y los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, es decir, que no tuvieron origen en el Gobierno, las cuales fueron integral y ampliamente debatidas por las distintas asociaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, como de lo demuestran las más de 23 actas de las reuniones de negociación celebradas, dando lugar finalmente a la expedición de los Decretos 382, 383 y 384 del 6 de marzo de 2013, que, se repite, son fruto de las negociaciones y de los acuerdos alcanzados con los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y demás asociaciones de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

Es más, los propios funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación designados para participar en la referida negociación, destacaron en el Acta de Acuerdo del 6 de Noviembre de 2012, continuada mediante el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, que la distribución realizada en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 garantizó los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de sus respectivos servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.

Con la expedición de los Decretos 382, 383 y 384 del 6 de marzo de 2013 se atiende, una vez más, la reducción de las brechas horizontales y verticales que se presentaron en los ingresos de los empleados y funcionarios de las entidades en cuestión, especialmente del personal perteneciente al régimen de los acogidos, causadas por modificaciones posteriores a la nivelación de 1993, modificaciones que obviamente atienden el marco general de la política macroeconómica y fiscal, así como la racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales de cada entidad y organismo.

Así las cosas, la bonificación judicial establecida en los Decretos 382, 383 y 384 responde a un proceso de negociación adelantado y concluido con los representantes de las agremiaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, quienes estuvieron de acuerdo con su naturaleza de factor salarial únicamente para la "base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud", como lo ratifica el Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, suscrito por los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Dentro de este contexto, y teniendo en cuenta que la bonificación judicial es un reconocimiento convencional y adicional al concedido a los demás empleados del Estado; pues mientras a los funcionarios de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación y de la



Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial les es pagado este beneficio de manera exclusiva y agregada en los términos de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, que se suma al incremento de la asignación básica mensual que todos los años decreta el Gobierno para estos y los demás empleados estatales nacionales, que, ciertamente, en la generalidad de los casos, es superior al IPC del año inmediatamente anterior, y se paga con retroactividad al 1º de enero, mal puede pretenderse adicionalmente que dicho beneficio tenga plenos efectos prestacionales.

De otra parte, conviene recordar que, a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, se les han asignado beneficios salariales complementarios, muy por encima de los señalados para los demás servidores públicos, de lo cual dan cuenta, a manera de ejemplo, no solo los Decretos 382, 383 y 384, sino los siguientes:

- ✓ En el año 2005, a través del Decreto 3131, el Gobierno Nacional otorgó una prima de actividad judicial para los jueces, fiscales y los Procuradores Delegados ante éstos, que significó un incremento de sus ingresos del veintidós por ciento (22%) y un costo anual para el Estado de 80 mil millones. Prima de actividad judicial que viene reconociendo desde el año 2005 a estos servidores y con pago efectivo en los meses de junio y de diciembre.
- ✓ En el año 2006, el ejecutivo expidió el decreto 2460 que estableció una prima de productividad judicial para el resto de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación (Secretarios, escribientes, trabajadores administrativos, etc.) la cual significó un incremento en sus ingresos del cuatro punto dos por ciento (4.2%), adicional al incremento del IPC, con un costo anual de 45 mil millones. Prima de productividad judicial que equivale a 15 días de la asignación básica señalada para el respectivo empleo del servidor y se paga en el mes de diciembre de cada año.
- ✓ Para el año 2008, con ocasión del paro promovido por ASONAL JUDICIAL. El Gobierno Nacional expidió los Decretos 3899. 3900. 3901<sup>14</sup>y 3902, mediante los cuales se efectuaron nuevos ajustes al sistema de remuneración de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; situación que evidencia un esfuerzo adicional del Gobierno para mejorar los ingresos de dichos servidores.
- ✓ Así mismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4788 de diciembre 19 de 2008, el cual crea para los Secretarios de Tribunal Superior Militar, Relator, Auxiliares Judiciales, Oficial Mayor, Escribientes y Secretarios de Juzgados de Instrucción Penal Militar, Fiscalías Penales Militares y Juzgados de Instancia de la Justicia penal Militar, una prima anual para mejorar la productividad, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.

Como puede observarse, a pesar de las restricciones presupuestales que tiene el Estado colombiano, el Gobierno Nacional ha tomado distintas y costosas medidas para mejorar los ingresos de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, bien aquellos que pertenecen al régimen ordinario como los regulados por el régimen optativo.

## 6. **EXCEPCIONES:**

Me permito proponer, como tales, las siguientes:

### 6.1. **Indebida representación de la Nación, falta de legitimación en la causa por pasiva del DAFP e inepta demanda:**

Considerando que la representación procesal de la Rama Judicial se encuentra asignada expresamente, por el artículo 99 de la ley 270 de 1996, al Director Ejecutivo de Administración

<sup>14</sup> Complementado con el Decreto 1251 de 2009



Judicial<sup>15</sup>, no hay ninguna razón válida ni suficiente para la vinculación procesal del DAFP, lo cual resulta evidente si se observa que en el sublite se demandan reconocimientos salariales y prestacionales que no tienen fundamento en la ley ni en acto administrativo salarial ninguno expedido por el Ejecutivo Nacional<sup>16</sup>, ni responden a una omisión real atribuible al Presidente de la República, a los Ministros de Justicia y del Derecho o Hacienda y Crédito Público o al Director del DAP, quienes por el contrario, y como quedó documentado, cumplieron desde el año de 1993 con la nivelación salarial del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 a través de los Decretos 51, 53 y 57.

Lo anterior se enfatiza en el hecho que el supuesto "acto ficto presunto negativo demandado, atribuido al DAFP, corresponde, en realidad, al Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015, a través del cual el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>17</sup> dio respuesta a la consulta formulada por el abogado Carlos Ricardo Márquez Velazco, -apoderado del actor en su momento Hoy fallecido a fecha de contestación según se indica-, destacando lo siguiente:

"Finalmente, **conviene aclarar que la competencia asignada al Departamento Administrativo de la Función Pública en los Decretos 194 de 2014** (art. 18) y 204 de 2014 (art. 20), para "conceptuar en materia salarial y prestacional", guarda estricta relación con la interpretación general de aquellas expresiones de los decretos salariales que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión e interpretación, **sin que tal atribución comporte, de manera alguna, la definición de casos particulares que se presenten al interior de la Rama Judicial<sup>18</sup>; cuya resolución, como resulta apenas obvio, corresponde en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora.**

"**El presente concepto se imparte en los términos establecidos del artículo 25 del Decreto 01 de 1984** (inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la ley 1437 de 2011, Sentencia C-818/2011)"

Lo cual demuestra que el Oficio DAFP No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015 no es un acto administrativo que cree, modifique o extinga un derecho del actor, sino, en realidad, un simple concepto técnico que atiende una consulta formulada por el apoderado del actor, siendo emitido en desarrollo del artículo 25 del C.C.A. (hoy art. 28 CPACA), es decir, que no tiene carácter vinculante y que, además, fue comunicado al apoderado de la señora CLARA NEIRA MENDOZA con anterioridad a la fecha en que fue instaurada la demanda, restándole, entonces, el carácter de ficto o presunto negativo que allí se le atribuye, lo cual demuestra no solo la configuración de la excepción de inepta demanda en lo respecta al DAFP, por indebida individualización del Oficio demandado (artículos 162-2, 163 y 165 del CPACA y 88 del CGP), sino también la falta de legitimación en la causa del DAFP para intervenir en el presente proceso, en tanto que no es la entidad llamada a explicar la legalidad de la Resolución No. 7151 del 31 de Diciembre de 2015, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y notificada el día 4 de Febrero de 2016, o atender las resultas del proceso.

De otra parte, no puede perderse de vista que el artículo 2.8.6.1.1 del Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda y de Crédito Público, Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, dispone que, en tratándose de fallos judiciales de contenido laboral, el pago deberá atenderse en su totalidad con cargo al presupuesto de la entidad en que presta o prestó el servicio personal el servidor público beneficiario de la sentencia y/o conciliación.

## 6.2. Caducidad:

Que se propone en beneficio del DAFP, teniendo en cuenta que transcurrió un lapso mayor a los cuatro (4) meses entre la fecha de expedición de la **Resolución 7151 del 31 de Diciembre de 2015** y notificada el día 4 de Febrero de 2016 y la de presentación de la demanda inicial instaurada bajo el radicado 250002342000-2016-04546-00, que data del 26 de septiembre de 2016, mientras que el correspondiente al radicado **No. 25000-23-42-000-2021-00832-00**,

<sup>15</sup> Con las salvedades introducidas en el Acto Legislativo 02 de 2015.

<sup>16</sup> **Es más no se demanda la nulidad o inaplicación de un decreto salarial.**

<sup>17</sup> Dr. José Fernando Berrio Berrio.

<sup>18</sup> Aserto que guarda plena armonía con las previsiones consagradas en el artículo 1º del Decreto 188 de 2004, que asigna exclusivamente a este Departamento Administrativo la competencia para formular políticas generales de Administración Pública, en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.



data del **06 de octubre de 2021** (arts. 85 y 136-2 del C.C.A. y 138 y 164 de la Ley 1437 de 2011).

### **6.3. Inexistencia del derecho reclamado:**

Teniendo en cuenta que: **i).** La nivelación y reclasificación de los empleos subalternos de la Rama Judicial ordenada en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue cumplida por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993; **ii)** Los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, relativos a la bonificación judicial, no desarrollan la anotada nivelación, pese a ser un nuevo reconocimiento salarial; **iii).** La bonificación por compensación prevista en los Decretos 610 y 1239 de 1998 encuentra como únicos destinatarios a los Magistrados de Tribunal y sus equivalentes, no a los empleados subalternos de la Rama Judicial; **iv).** Que no es jurídica ni materialmente posible cuadruplicarle el salario al actor con retroactividad al 1 de enero de 1999, es claro que esta excepción está llamada a prosperar y respetuosamente solicito sea decretada en desarrollo de la audiencia inicial del artículo 18º del CPACA.

### **6.4. Inexistencia de un perjuicio indemnizable:**

La acción que ahora nos ocupa se estructura en un perjuicio inexistente y, por tanto, no indemnizable, pues para que un daño sea reparable tiene que ser cierto, real y cuantificable, situación que no se configura ni acreditada en el plenario, en tanto que la nivelación salarial ya fue cumplida por el Gobierno nacional a través de los Decretos 51, 53 y 57 del 1993.

### **6.5. Excepción genérica:**

Por lo demás, solicito se declaren probadas las demás excepciones que aparezcan acreditadas en el expediente.

## **7. PETICIÓN**

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente solicito al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sala Transitoria, NEGAR LAS SUPPLICAS de la demanda promovida por la señora CLARA NEIRA MENDOZA.

De igual forma, solicito al Despacho sean declaradas las excepciones anteriormente propuestas.

## **8. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

Solicito sean tenido como tales las siguientes:

1. Oficio No. 20154000061551 del 15 de abril de 2015, a través del cual el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública, Dr. José Fernando Berrio Berrío, dio respuesta a la consulta formulada por el abogado Carlos Ricardo Márquez Velazco, 10 folios.
2. Guía de transporte del anterior Oficio, 1 folio.

## **9. NOTIFICACIONES**

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el suscrito apoderado judicial las recibiremos en la Secretaría de esa Honorable Corporación y en la Carrera 6 No. 12 - 62 de la ciudad de Bogotá D.C., dirección electrónica: [notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co).

## **10. ANEXOS**

- 1) Original del Poder Especial para actuar, 1 folio.
- 2) Original de la sustitución del poder a mi nombre, debidamente diligenciado, 1 folio.



- 3) Copia del Decreto 1729 del 23 de agosto de 2022, emitido por el Señor Presidente de la República, por el cual se nombra al doctor César Augusto Manrique Soacha como Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, 1 folio.
- 4) Copia del Acta de posesión No. 031 del 24 de agosto de 2022, correspondiente a la anterior designación, 1 folio.
- 5) Antecedentes administrativos anunciados, en 11 folios.

Con toda consideración,

Cordialmente,

**ADRIANA MARCELA ORTEGA MORENO**

C.C. No. 1.013.607.950 de Bogotá

T.P. No. 273.576 del C.S. de la J.

Incluye: lo anunciado en 4 folios.