

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN "C"**



Bogotá, D.C., 27/01/2022

EXPEDIENTE: 25000234200020210083700
DEMANDANTE: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO
DEMANDADO: NACIÓN – PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN
MAGISTRADO: CARLOS ENRIQUE BERROCAL MORA

FIJACIÓN EN LISTA

TRASLADO RECURSO DE REPOSICIÓN
Artículo 242 del C.P.A.C.A

En la fecha se fija el proceso de la referencia, en lista por un día y se corre traslado a la contraparte por tres (3) días del memorial presentado por el Doctor PABLO J. CACERES CORRALES, apoderado del parte demandante; quien presentó y sustento recurso de reposición contra la providencia de fecha 24 DE NOVIEMBRE DE 2021

Lo anterior de conformidad con lo ordenado en los artículos artículo 242 del C.P.A.C.A. y 110 del C.G.P.

Handwritten signature of Grase Arriana Maya Medina over an official stamp. The stamp is circular and contains the text: 'REPÚBLICA DE COLOMBIA', 'Sección Segunda', 'GRASE ARRIANA MAYA MEDINA', 'OFICIAL MAYOR CON FUNCIONES DE SECRETARIA', 'SECRETARIA', and 'SUBSECCIÓN C - Bogotá D.C.'.

RV: RECURSO REPOSICION CONTRA AUTO DEL 24 DE NOVIEMBRE 2021 DENTRO DEL PROCESO 25000234200020210083700 SALA DE TRANSICION MAGISTRADO CARLOS E. BERROCAL

pablo caceres <pablojcaeres@hotmail.com>

Mar 30/11/2021 18:02

Para: Recepcion Memoriales Seccion 02 Subseccion C Tribunal Administrativo - Cundinamarca
<rmemorialessec02sctadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co>

 7 archivos adjuntos (2 MB)

REPOSICION 2014-399.pdf; FALLO TUTELA ANTE CONSEJO DE ESTADO.pdf; Proceso_11001032500020140039900.docx; Escanear.pdf; Escanear 1.pdf; 22_110010315000202102907012recibememorial20211005163554.pdf; REPOSICION 2021-837.pdf;

Atentamente,
Pablo J. Cáceres Corrales

PABLO J. CACERES CORRALES

Abogado

Bogotá, D.C. Noviembre de 2021

SEÑORES:

H. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA SUB SECCIÓN "C" SALA TRANSITORIA

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS E. BERROCAL MORA

Ciudad.

Ref.- Exp. No. 25000-23-42-000-20210083700

Medios de control: a.- Nulidad y b.- Restablecimiento del Derecho, **en acumulación.**

Demandante: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO

Demandado: NACIÓN COLOMBIANA-PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Recurso de reposición formulado contra el auto del 24 de Noviembre de 2021

En mi condición de apoderado judicial del señor demandante MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO, me permito formular el recurso de reposición contra el Auto del 24 de Noviembre de 2021, mediante el cual el Tribunal administrativo de Cundinamarca, decidió:

PRIMERO. DECLARAR LA FALTA DE LA COMPETENCIA en razón del factor territorial para el presente asunto de conformidad con las razones de hecho y derecho establecidas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. REMITIR a la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que proceda con el envío del presente proceso al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, previas las constancias de rigor.

Los hechos y las razones que sustentan este recurso son los siguientes:

PRIMERO. En nombre de mi poderdante utilicé los siguientes medios de control ante el Consejo de Estado (Proceso No. 11001032500020140039900):

- a. **La acción de Nulidad simple** contra el Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012 "Por la cual se modifica la bonificación por compensación para los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios." (sic)

- b. **Nulidad y Restablecimiento del derecho** contra los Oficio No. SG-3313 del 21 del Agosto de 2013 de la Secretaria General de la Procuraduría General de la Nación, dictado en respuesta a su reclamo del día 30 de Julio de 2013.

En la demanda respectiva se utilizo la facultad consagrada en el articulo 165 del CPACA que permite:

En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que el juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.*
- 2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.*
- 3. Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.*
- 4. Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.*

Esta demanda fue admitida por auto del 12 de Enero de 2017.

Los Conjueces competentes de la Sección Segunda incurrieron en el error categórico constituido por la falsedad de considerar que la acción de nulidad incoada contra el decreto era la de nulidad por Inconstitucionalidad, que corresponde a otra clase de medio de control. Advirtieron que la acción correcta era la de Nulidad. Con este equivocado razonamiento originado en una pésima lectura de la demanda, concluyeron que la demanda era inepta y decidieron escindir la acción de nulidad (para ellos acción de nulidad por Inconstitucionalidad) de la acción de nulidad y restablecimiento del Derecho y remitir al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el expediente para que conociera de esta ultima acción.

SEGUNDO: Contra el auto del 23 de agosto de 2021 interpuse el recurso de reposición por que su argumento partía de la falsedad consistente en que había formulado la acción de nulidad por inconstitucionalidad que era improcedente y no la de simple nulidad, que fue la que realmente utilicé. **LA DEMANDA NO ERA NI ES INEPTA.**

TERCERO: El recurso de reposición lo radique día 7 de Octubre de 2021 según consta en la pagina web de la Rama Judicial cuyo texto acompaño. El recurso se tramito por la Secretaria y subió al Despacho para decidir el día 20 de Octubre de 2021. **HASTA EL DÍA DE HOY NO HA SIDO RESUELTO, POR LO TANTO EL AUTO QUE ORDENA LA ESCISIÓN NO HA COBRADO EJECUTORIA Y NO PUEDE CUMPLIRSE O EJECUTARSE. ES DECIR, EL TRIBUNAL NO TIENE COMPETENCIA PARA UN PRONUNCIAMIENTO AL RESPECTO.**

CUARTO: Es evidente que la Secretaria de la Sección Segunda del Consejo de Estado incurrió en una violación de la Ley al ejecutar una providencia que no estaba en firme y que bien puede ser revocada. Es evidente además la trasgresión de las formas propias de cada juicio y del debido proceso. (Cfr. Código Único Disciplinario)

Sustentado en lo dicho anteriormente me permito solicitar al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declare la nulidad de lo actuado por esa instancia y devuelva al expediente a la Secretaria de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Pido al señor ponente dar curso legal a este memorial.

Anexos:

1. Auto admisorio de la demanda
2. Sentencia de Tutela.
3. Memorial de respuesta del Conjuez dentro del proceso de Tutela
4. Hoja del proceso de la pagina web del 11001032500020140039900.
5. Recurso de reposición contra el auto del 23 de Agosto del 2021

Atentamente,



PABLO J. CÁCERES CORRALES

C. de C. No. 17.105.193 de Bogotá

T. P. No. 12.358 del Consejo Superior de la Judicatura.



Señores Magistrados
Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Tercera – Subsección “B”
M.P. Dr. FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Correos electrónicos: secgeneral@consejodeestado.gov.co,
jbedoyae@consejodeestado.gov.co

Referencia: Acción de Tutela
Radicación: 11001-03-15-000-2021-02907 01
Accionante: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO
Accionado: CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN SEGUNDA
Asunto: Respuesta trámite incidente desacato

Señor Magistrado:

De conformidad con lo solicitado en la acción de tutela de la referencia, para su conocimiento y fines pertinentes, me permito informar que, una vez notificado del contenido del fallo de primera instancia dictado en el asunto, la Sala de Conjueces procedió según lo ordenado, en tiempo, a dar impulso al proceso No. 11001032500020140290700, para lo cual expidió el auto de fecha 23 de agosto 2021, que acompaño en copia con el presente y, en cuya parte resolutive, entre otras determinaciones se ordenó, lo siguiente:

“PRIMERO. ESCINDIR la demanda de la referencia para que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las pretensiones subjetivas de nulidad y restablecimiento del derecho sean conocidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. La demanda que se someterá al conocimiento del Tribunal, en primera instancia, será aquella que busca discutir la legalidad del acto administrativo contenido en el OFICIO SG No. 3313 del 21 de agosto de 2013.

SEGUNDO. Por Secretaría, REMITIR de manera inmediata copia íntegra de este expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Reparto-, a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral anterior. A la parte actora, se le asigna la carga de suministrar lo que corresponda para la reproducción de las copias respectivas.

TERCERO. En firme esta providencia, vuelva el expediente al Despacho para proseguir con el trámite correspondiente...”

Contra la anterior decisión, el apoderado del accionante dentro del proceso ordinario, Dr. PEDRO J, CACERES, interpuso recurso de reposición según aparece registrado





en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, índices 58 y 59; recurso que según se me informa por la Secretaría de la Sección Segunda hasta la fecha se encontraba en trámite de notificación por estado, para pasar luego al Despacho, lo que no ha acontecido aún.

Este proceso, como otros asuntos que figuran a mi cargo, una vez ingrese al Despacho será objeto de evaluación, según turno, para proyectar y compartir con la Sala de Conjueces la decisión que en derecho corresponda.

Atentamente,

PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ
Conjuez

Anexo: Lo anunciado





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

CONJUEZ PONENTE: PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE No. 110010325000201400399 00

NÚMERO INTERNO: 1269-2014

DEMANDANTE: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO

DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO –
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - OTROS

Ha entrado este proceso al Despacho para resolver lo que corresponda en la etapa en que se encuentra la actuación en este momento.

I. ANTECEDENTES:

Mediante auto del doce (12) de enero de dos mil diecisiete (2017), en uso de sus atribuciones legales y constitucionales, la Sala decidió admitir la demanda presentada a través de medio de Nulidad y Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a través de apoderado por el señor MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO, escrito introductorio que dio origen a este proceso.

Dicha demanda fue admitida mediante auto del doce de enero de 2017, ordenándose, de un lado, la vinculación al contradictorio de la Fiscalía General del Nación, Órgano al que ordena notificar en forma personal, al igual que a las demás entidades demandadas, así como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del

Estado y al Ministerio Público, al mismo tiempo dispuso correr traslado a dichas entidades por el término de treinta (30) días para los efectos previstos en el artículo 172 del Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, advirtiendo que tanto las personas demandadas así como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Agente del Ministerio Público, se pronunciaron dando contestación a la demanda.

Actualmente el proceso entró al Despacho para definir sobre la audiencia inicial.

II. CONSIDERACIONES:

En esta etapa del proceso, resulta procedentes para esta Sala realizar el control de legalidad, tal como lo señala el artículo 207 del Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, a efectos de precaver futuras irregularidades que se presenten en el marco del trámite, que puedan presentarse como vulneración del debido proceso para alguna de las partes y cuyas consecuencias puedan invalidar lo actuado por situaciones que saquen de la esfera de competencia de esta Corporación alguna de las acciones incoadas.

En efecto, conforme al artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable a los juicios contenciosos administrativos, por virtud del artículo 208 del CPACA, no se tiene la competencia para decidir sobre las pretensiones laborales subjetivas, de tal modo que proceder en sentido contrario, en este caso, podría decidirse que generaría la nulidad procesal de lo actuado, al amparo de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 133 del C.G.P, que señala que el proceso es nulo, en todo o en parte:

*“1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de **competencia**”.*

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional, se refirió a la causal de nulidad procesal cuando el operador jurídico actúa sin competencia, una vez ha sido declarada, **tratándose de una nulidad insanable** y precisó lo siguiente:

"Mediante la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, el legislador estableció el régimen de las nulidades procesales, en los procesos que se rigen por este Código y dispuso que la falta de jurisdicción y la incompetencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables, es decir, que la nulidad que su desconocimiento genera es insanable" (Subrayado fuera de texto).

Para el caso que ocupa la atención de la Sala, se deprecian como pretensiones de la demanda:

- i) *"QUE ES NULO EL DECRETO 1102 DE 2012, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL (Diario Oficial, Año CXLVII No. 48444.28 de mayo de 2012 EN CUANTO RESTRINGE O LIMITA LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA DE DICIEMBRE 14 DE 2011, QUE DECLARÓ LA NULIDAD TOTAL ADEL DECRETO 4040 DE 2004, ORIGINARIO DEL GOBIERNO NACIONAL, A PARTIR DEL 27 DE ENERO DE 2012, Y NO CON RETROACTIVIDAD DESDE SU EXPEDICIÓN Y DESDE QUE EL DECRETO anulado (4040 de 2004) IMPIDIÓ LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL ESTABLECIDO POR EL DECRETO No. 610 DE 1998, ES DECIR, DESDE EL 1º de enero de 1999 Y DESCONOCE ADEMÁS, LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SU ART. 3º.*
 - ii) *.....*
 - iii) *QUE SE DECLARE NULO EL OFICIO SG No. 3313 DE AGOSTO DE 2013, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.*
 - iv) *ASÍ MISMO, SE ORDENE A LA NACIÓN COLOMBIANA/PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, LIQUIDAR Y PAGAR LAS REMUNERACIONES DE CARÁCTER LABORAL DEL DEMANDANTE, DURANTE EL TIEMPO DE SERVICIO, LAS PRESTACIONES SOCIALES DE LA LEY A QUE TIENE DERECHO, INCLUYENDO TODOS LOS FACTORES QUE EL ORDENAMIENTO DISPONE PARA CALCULAR LA BASE DE TAL LIQUIDACIÓN, CONSIDERANDO LOS INGRESOS TOTALES DE LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES Y DE LOS SENADORES DE LA REPÚBLICA Y REPRESENTANTES A LA CÁMARA, SEGÚN LO PREVISTO EN LA LEY 4 DE 1992 Y LA NORMATIVA DEL DECRETO 610 DE 1998.*
- (...)"*

De las pretensiones claramente se deduce que existen pretensiones de simple nulidad y pretensiones de orden económico, particular y concreto acumuladas en una misma demanda, por lo que El Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y de conformidad con la competencia legal asignada a la Sección Segunda y ahora a esta Sala de Conjuces, por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA-, procede a reiterar su criterio¹ en cuanto a: (i) las diferencias existentes entre los mecanismos de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad, al igual que (ji) frente a la improcedencia de acumular pretensiones subjetivas con el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. Para el efecto, la Sala de Conjuces, acoge las argumentaciones realizadas en dicha providencia, en la que se pronunció de la siguiente manera:

"El Consejo de Estado, en ejercicio de esa competencia constitucional, para conocer del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se ha visto en la necesidad de calificar tales demandas y en ese medida, ha encontrado defectos por parte de quienes han hecho uso de ambos medios de control, para precisar que tratándose del primero — inconstitucionalidad-, el único análisis que debe hacer el interesado es contrastar si el acto infringe de manera directa la Constitución. Sin embargo, esta comparación simplista, es la que ahora preocupa a esta Sala, toda vez que el Legislador hizo un juicioso estudio en la Ley 1437 de 2011 que va mucho más allá, pues existen otros requisitos que los distancian — artículo 135 y 137 Ibidem-, y. que han sido desarrollados por esta Corporación.

Otro punto complejo que advierte la Sala, recae sobre el alcance del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pues algunos, erróneamente, consideran que un acto de carácter particular puede estar sometido a un análisis constitucional, cuando este mecanismo sólo procede de forma privativa contra actos administrativos de carácter general.

En este orden de ideas, la Sala, encuentra más que oportuno fijar una posición jurisprudencial que determine de forma precisa cuáles son los requisitos que diferencian el medio de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. A partir de ese análisis, se revisará el caso concreto.

Por otro lado, frente al medio de control de nulidad, la Sala, detecta que algunos usuarios de la administración de justicia, consideran que por la vía de un juicio contencioso de nulidad por inconstitucionalidad -como ocurre en este caso-, resulta procedente acumular pretensiones generales y abstractas, con otras de contenido subjetivo propias de la nulidad y restablecimiento

¹ Este criterio ya fue reafirmado mediante auto emitido por esta Sala de Conjuces mediante auto del 18 de octubre de 2019 dictado dentro del proceso No. 11001-03-25-000-2018-00261-00 (0985-2018 C.P. Dr. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

del derecho, amparados en las previsiones del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, tal vez inclinados por motivos de celeridad y economía procesal. La tesis anterior ha llevado que hoy en día ante esta Corporación, se hayan presentado ya varias demandas con tales pretensiones y fines.

Todo lo expuesto entonces, es demostrativo de la falta de una posición única por lo menos ante la Sala de Conjuces, que determine el camino procesal que debe recorrer la acumulación de una pretensión general de nulidad por inconstitucionalidad con otras que busquen restablecimientos del derecho ya en el campo laboral. La Sección Segunda, por su parte, mantiene dos posturas distintas, pero no excluyentes relacionados con: i) La procedencia de acumulación de pretensiones cuando los actos guardan relación con los hechos, es decir, que sean conexos², y, por otra parte, ii) Que además de determinar la relación de los actos, sea necesario revisar si el funcionario judicial tiene competencia sobre todos los actos demandados, con el fin de garantizar el principio de la doble instancia y por tanto de conservar el rol del Consejo de Estado como órgano de cierre³.

En este orden de ideas, la Sala considera que esta discusión debe ser atendida por su importancia jurídica, pues se ve implícita una tensión entre los principios de celeridad, economía procesal y de la doble instancia. Adicionalmente, el Consejo de Estado, como órgano de cierre, debe preservar el respeto al precedente y la seguridad jurídica de los actores, desde sus dos dimensiones⁴, esto es: i) estabilizar las competencias de los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia, y, ii) tener certeza que la resolución de la controversia se hará igual en casos análogos⁵.

En definitiva, sobre estos tópicos que son de relevancia jurídica, resulta imprescindible sentar un criterio judicial, pues a partir de los supuestos fácticos estudiados, la Corporación, entiende propicio en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción, proveer una única tesis que aclare las zonas grises que se han presentado en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, con el fin que sea aplicada en los tres niveles establecidos en el artículo 106 de la Ley 1437 de 2011 garantizando así, el principio constitucional de seguridad jurídica.

Son pues los motivos anteriores los que mueven a la Sala a dictar un auto en este caso:

1. *La tesis Judicial sobre la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad v las decisiones que correspondan.*

La Sala se ocupa de decidir sobre la admisión de la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad, presentada el ciudadano Jorge Iván Ríos García, a través de apoderada judicial, contra la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública y Fiscalía General de la Nación, a través de la cual, solicitó la declaratoria de nulidad de algunos apartes normativos de los siguientes actos administrativos de carácter general y uno particular⁵:

- (i) *Decretos Nacionales.*

Decreto 53 de 1993. Artículos 6 y 16.

Decreto 108 de 1994, artículos 7 y 18.

Decreto 49 de 1995, Artículos 7 y 17.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Sentencia del 11 de febrero de 2016, Radicado: William Hernández Gómez.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B" Auto del 8 de febrero de 2017, Radicado: 11001-03-25-000-2014-01192-00 (3850-14), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-250-12 del 28 de marzo de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, Referencia: expediente 0-8590, D-8613 y D-8614. ⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-250-12 del 28 de marzo de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, Referencia: expediente D-8590, D-8613 y D-8614.

Decreto 108 de 1996, artículos 7 y 17.
Decreto 52 de 1997, artículos 7 y 17. - Decreto 50 de 1998, artículos 7 y 18. - Decreto 38 de 1999, artículos 7 y 17.
Decreto 2743 de 2000, artículos 8 y 17.
Decreto 685 de 2002, artículos 8 y 16.
Decreto 3549 de 2003, artículo 15. - Decreto 4180 de 2004, artículo 15.
Decreto 943 de 2005, artículo 15.
Decreto 396 de 2006, artículo 15.
- Decreto 625 de 2007, artículo 15.
Decreto 665 de 2008, artículo 15.
Decreto 730 de 2009, artículo 15.
Decreto 1395 de 2010, artículo 15.
-1047 de 2011, artículo 15.
-875 de 2012, artículo 15. - Decreto 1035 de 2013, artículo 15 - Decreto 205 de 2014, artículo 15.
Decreto 1087 de 2015, artículo 15.
Decreto 219 de 2016, artículo 15.
- Decreto 989 de 2017, artículo 17.

2. Acto Administrativo Particular.

Resolución N° 2-202747 del 30 de junio de 2017, proferida por el Subdirector de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación a través de la cual se resolvió el recurso de apelación en el sentido de confirmar el oficio N° DS06-12-6-saj-0412° proferido por la Subdirección Seccional de Apoyo a la Gestión de Cali de esa misma entidad, del 6 de abril de 2017 mediante la cual se negó la petición de reconocimiento y pago de reajuste salarial al actor, contabilizando como factor salarial la prima especial de servicios equivalente al treinta (30^o/0).

La Sala advierte que acorde con la demanda, las normas objeto de censura establecieron el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, y de manera específica, los artículos censurados, determinaron el 30 % del salario básico mensual de algunos servidores de la Fiscalía General de la Nación⁹, a título de prima especial de servicios, sin carácter salarial. A su vez, señalaron la imposibilidad de que alguna autoridad estableciera o modificara el régimen salarial o prestacional estatuido en dicha normativa, en concordancia, con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4 de 1992, de manera que cualquier disposición en contrario carecería de todo efecto y no crearía derechos adquiridos⁷.

*Previo a proveer sobre la admisión de la demanda, **con fines de unificación**, la Sala, se referirá a los siguientes aspectos: (B.1) la idoneidad del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad en el caso concreto; (B.2) la admisión de la demanda y (B.3) la escisión de la demanda por la acumulación de pretensiones. Veamos:*

⁶ Folios 14 a 16 del expediente.

⁹Fiscal Delegado ante Tribunal Nacional, Fiscal Delegado ante Tribunal de Distrito, Fiscal Delegado ante Jueces Penales de Circuito Especializado, Fiscal Delegado ante Jueces de Circuito Secretario General, Directores Nacionales, Directores Regionales, Directores Seccionales, Jefes de Oficina, Jefes .de División, Jefe de Unida de Policía Judicial, Fiscal Delegado ante Jueces Municipales y Promiscuos.

⁷ Folios 2 a 13 del expediente.

(B.I) la idoneidad del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad en el caso concreto.

Previo a resolver sobre la idoneidad del medio de control impetrado por el actor, se hace indispensable referirse a las reglas procesales de competencia para su conocimiento en la medida en que la decisión sobre la inconstitucionalidad de un decreto nacional le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, particularmente, en la Sección respectiva, dependiendo del asunto, en atención a los artículos 237^º de la Constitución Política y 37 de la Ley 270 de 1996, que en su orden prevén:

«ARTÍCULO 37. DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

9. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional; y Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley»..

Así mismo, el Legislador, en el artículo 135 del CPACA preceptuó que:

«ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de, representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 y 241 de la Constitución Política.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales. »

Por su parte, el numeral 5 del artículo 111 del CPACA, establece las atribuciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, así:

«Artículo 111. FUNCIONES DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

(...)

5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional.»

En este orden de ideas, de conformidad con las normas legales transcritas, se exigen cuatro (4) requisitos concurrentes para que un Decreto expedido por el Gobierno Nacional sea estudiado, en sede de nulidad por inconstitucionalidad, por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, así: 1) que su conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional, 2) que sea de carácter general, 3) que la inconformidad se establezca confrontando DIRECTAMENTE el acto impugnado con el ordenamiento constitucional y 4) que no obedezca a una función propiamente administrativa.

El primer requisito, establece la competencia del Consejo de Estado, por vía residual, pues conoce de todos aquellos actos — en este caso decretos- cuyo control de constitucionalidad no esté atribuido

a la Corte Constitucional. Frente a este evento, la Corte Constitucional, clasificó los Decretos sujetos a su control, así:

- Los Decretos con fuerza de ley dictados con fundamento en facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10 C. Pol. 1991⁹)¹⁰.
- Los Decretos que se expidan en desarrollo del artículo 341 de la Constitución, es decir, cuando el Congreso no aprueba el Plan, en un término de tres meses después de presentado por el Gobierno Nacional. .
- Los Decretos con fuerza de ley a que se refieren los artículos 5, 6 y 8 transitorios de la Constitución de 1991, según lo ordenado en el artículo 10 transitorio del mismo ordenamiento, al igual que los dictados con fundamento en los artículos 23 y 39 transitorios.
- Los Decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades que le confieren los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, esto es, durante los estados excepcionales de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social o ecológica ¹¹ .

Sobre el segundo requisito, esto es, que sean Decretos de carácter general, se tiene que tales actos comparten con las leyes, la naturaleza de ser reglas generadoras de situaciones jurídicas impersonales y abstractas,, en contraste con los actos particulares, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas.

En cuanto al tercer requisito se tiene que la violación del ordenamiento jurídico que se indique en la demanda, se debe advertir de la confrontación directa del decreto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para determinar dicha contravención se debe acudir primero a la consideración de una ley, resultará claro que no estaremos propiamente ante este mecanismo procesal sino ante otro que lo será el de nulidad, en el que la acusación sí puede ser estructurada a partir de la vulneración directa de una (ley, mientras que si la confrontación se debe hacer directamente con la Constitución, entonces, lo procedente será ahí sí tramitarlo bajo las cuerdas de la nulidad por inconstitucionalidad.

La precisión anterior, incluso fue recogida en su momento por la Sala Plena de la Corporación, en la Sentencia de 23 de julio de 1996, expediente S-612, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa, en la que se concluyó que una demanda se debía tramitar el asunto por las cuerdas de la entonces acción de simple nulidad y no de nulidad por inconstitucionalidad, aunque en las normas invocadas como violadas en apariencia. Sólo se señalen algunas del orden constitucional Cuando entre éstas y .el acto acusado se encuentra la ley marco respectiva; es decir, que la eventual violación de las normas constitucionales estaría mediatizada por la violación o la consideración de la ley marco. Es decir, se diferencia de la nulidad por ilegalidad ,en que lo pretendido, es la efectividad del principio de la supremacía constitucional y no el de legalidad, en sentido estricto, ya que su presupuesto procesal es la trasgresión del precepto superior en forma directa ¹².

El Consejo de Estado¹³ sobre este especial aspecto realmente diferenciador entre los dos mecanismos de control judicial — nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, sostuvo lo siguiente: "Además es un reglamento autónomo que aunque cuando está relacionado con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo, como lo señala el mismo artículo 355 en cita, lo cierto es que no tiene un marco legal que lo reglamente, de ahí que el análisis de legalidad que deba surtirse respecto del

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-560 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Mediante la cual se estudió la constitucionalidad de varios apartes del artículo 33 de la Ley 446 de 1998.

¹¹ Sentencia del 29 de septiembre de 2011, M.P.: Gerardo Arenas Monsalve, Rad. No. 2011-0009301 (N.I. 01 12-2011).

¹² Sentencia del 29 de septiembre de 2011, M.P.: Gerardo Arenas Monsalve, Rad. No. 2011-0003301 (N.I. 01 12-2011).

¹³ Sección Tercera, Subsección "A", Auto de 30 de agosto de 2018, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, Rad. No. 1 1001-03-26-000-2018-0001 13-00 (62003).

mismo tendrá adelantarse a partir de la confrontación directa de su contenido con los postulados de la Constitución”.

De este modo, sólo cuando el Decreto dictado por el Gobierno Nacional, sea acusado de ser contrario a una o varias normas del Texto Fundamental, será cuando estaremos en presencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, puesto que si para efectuar dicha confrontación se anteponen normas con fuerza legal — como ocurre en este caso—, el mecanismo procesal pertinente será el de nulidad.

El precitado tercer requisito, es en verdad lo que demuestra el carácter especializado del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pues la confrontación del decreto acusado debe hacerse directamente con la Constitución y no contra normas jurídicas de nivel inferior — leyes, decretos-. La vulneración desarrollada en la demanda, debe perpetrarse en contra del Texto Superior y no frente a una ley. En efecto, el numeral 1 del artículo 184 del CPACA, dispone que en la demanda de nulidad por inconstitucionalidad se deberán indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas y exponer en el concepto de violación las razones que sustentan la inconstitucionalidad alegada. Nótese, que es imperioso la estructuración del cargo respectivo a la luz de normas constitucionales.

Por su parte, el Consejo de Estado, hizo importantes precisiones frente a dicho medio de control, al sostener lo siguiente:

"De las disposiciones antes trascritas, se sigue que la acción de nulidad por inconstitucionalidad i) es pública; ii) su titularidad se le confiere a los ciudadanos, sin excepción, quienes la ejercen directamente o por medio de representante; iii) puede ser instaurada en cualquier tiempo ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Consejo de Estado; iv) recae sobre actos de carácter general dictados por autoridades del orden nacional cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional, tanto como sobre actos administrativos de carácter general, (reglamentos o actos de contenido normativo regulador sin fuerza de ley) sustentados en una disposición constitucional.

En relación con este aspecto, es importante traer a colación la existencia de al menos dos horizontes de comprensión. De una parte, es dable sostener que un requisito sine qua non para la procedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, según el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene que ver con el ejercicio de una competencia constitucional autónoma o propia. Igualmente, que ejerce un control sobre actos de contenido general sin fuerza de ley, cuya censura radica en la infracción clara y directa de la Constitución. Como se verá con mayor detalle más adelante, esta postura prevalece en el presente proveído, en cuanto el Acuerdo demandado no admite ser catalogado como reglamento constitucional autónomo o propio¹⁴"

Por otro lado, como cuarto requisito, para que un asunto sea conocido por esta Corporación, en sede de nulidad por inconstitucionalidad, es preciso que su expedición "no obedezca a función propiamente administrativa". Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación, señaló que la expedición de Decretos, en uso de las facultades reglamentarias establecidas en el numeral 1 1 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991, es una expresión del ejercicio de función administrativa, pues su finalidad es la ejecución de la ley¹⁷.

Las precisiones anteriores son fundamentales a la hora de verificar si a esta Sala le corresponde conocer o no sobre el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad propuesta por la parte actora Veamos:

En cuanto al subjuice, la Sala, advierte que la presente controversia debe ser ventilada a través del mecanismo de control de NULIDAD, y no de nulidad por inconstitucionalidad, pues no se satisface el

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia de 6 de febrero de 2019, C.P. Stella Conto Díaz del' Castillo, Expediente 11001-03-24-000-2016-00480-OO(AI).

¹⁷Sentencia del 9 de marzo de, 2006, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, Rad. No. 2002-0038801(8430).

tercer requisito que atañe con la vulneración directa de normas constitucionales, en la medida en que, a pesar de que el demandante alegó como vulneradas normas de rango constitucional, se aprecia del contenido de las normas demandadas que todas fueron expedidas por el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada por la Constitución Política de 1991 y al amparo de la Ley 4 de 1992, con el fin de "crear una bonificación judicial para los servidores públicos la Rama Judicial y Justicia Penal Militar, de la Fiscalía General de la Nación, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial," es decir, que hay una Ley Marco¹⁸ que concreta la Constitución Política de 1991, sobre el asunto en discusión y sobre la cual, necesariamente, debe recaer cualquier juicio de ilegalidad que se deba efectuar respecto de los Decretos en los apartes demandados.

Corolario de lo anterior, para determinar una posible contravención entre el acto acusado y la normatividad superior, se requiere evaluar previamente si hay una vulneración de la citada ley, lo que implica que el estudio que se debe adelantar no se limita solamente a la confrontación directa del acto acusado con una norma constitucional¹⁹ sino también con otra disposición de carácter legal, en este caso, la ley 4 de 1992.

Por otro lado, la Sala, no toma partido respecto de la naturaleza jurídica de los decretos que expide el Gobierno Nacional para desarrollar una ley marco — como ocurre en el caso concreto- en la medida en que ese será un asunto que deberá ser abordado al momento de proferir la sentencia que decida el fondo de la controversia de la referencia. Por ahora, resulta claro que el juzgamiento de esos decretos, debe hacerse con la previa confrontación con aquello que prevé la ley 4 de 1992.

La Sala, en consideración a la naturaleza y estructura de los decretos demandados, advierte que las censuras planteadas en su contra, deben ser resueltas a la luz de las prescripciones de la Ley 4 de 1992, pues fueron expedidos bajo su amparo para fijar el régimen salarial y prestacional de ciertos servidores públicos — entre ellos aquellos que laboran al servicio de la Fiscalía General de la Nación— motivo por el cual, no es posible concluir que el mecanismo procesal idóneo sea el del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pues la norma jurídica a la que debió sujetarse en el proceso de su formación, es de rango legal.

Y entonces la Sala ahora debe preguntarse ¿qué debe hacer el Consejo de Estado cuando advierte que una demanda interpuesta por un ciudadano en contra un decreto del Gobierno Nacional al amparo del medio de control nulidad por inconstitucionalidad, por el contrario, debe encausarse por el medio de control de nulidad? La respuesta la otorga directamente el artículo 171 del CPACA, cuando prevé: "El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada"

La jurisprudencia del Consejo de Estado, por su lado, se refirió a la potestad que le asiste al juez administrativo para reconducir una demanda por los cauces procesales que correspondan a la luz de lo dispuesto en el artículo 17.1 del CPACA e incluso tratándose de los juicios de nulidad por inconstitucionalidad — como ocurre en el caso concreto- y al respecto sostuvo:

"Con fundamento en lo expuesto y una vez efectuada la revisión del contenido del acto acusado en este proceso, es claro que no se cumplen los requisitos para que proceda el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, dado que: (i) no se evidencia que exista una atribución expresa constitucional para reglamentar la materia de qué trata este Decreto, hallándonos, por el contrario, ante el ejercicio de la facultad reglamentaria general que se le asigna al ejecutivo en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; (ii) el juicio de validez no se puede realizar solamente confrontando el decreto acusado con disposiciones constitucionales, debido a que el mismo se expidió en desarrollo de la Ley 1801 de 2018 «Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia»; (iii) el acto demandado no es un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias ni tampoco es un decreto legislativo, y (iv) no nos encontramos ante un reglamento constitucional autónomo o que hubiera sido expedido en ejercicio de atribuciones permanentes o propias derivadas directamente de la Carta Fundamental.

Siendo ello así, el Despacho, en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA4, considera que el medio de control adecuado para examinar las pretensiones de la demanda de la referencia, no es el de nulidad por inconstitucionalidad como erróneamente lo afirma la parte actora, sino el de nulidad, previsto en el artículo 137 del mismo Código¹⁵

Vistas así las cosas y dado que la demanda presentada por el actor, no puede ser tramitada bajo las cuerdas procesales del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad sino por la de nulidad, en la medida en que se controvierte la legalidad de Varios reglamentos que desarrollan la ley 4 de 1992, la Sala, amparada en lo dispuesto en el precitado artículo 171 del CPACA, admitirá la demanda bajo las reglas del medio de control de nulidad en contra de un decreto que desarrolla una ley marco dictado por el Gobierno Nacional y así se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Por último, según lo dispuesto en el CPACA y el artículo 20 del Acuerdo Número 080 de 12 de marzo de 2019 — Reglamento Interno del Consejo de Estado—, la competencia para conocer tanto del medio de control de nulidad, como de nulidad por inconstitucionalidad contra los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, es de la Sección Segunda de esta Corporación, por lo cual se avocará conocimiento en tal sentido.

CONCLUSIÓN: De conformidad con las anteriores consideraciones, la demanda incoada, deberá sujetarse al mecanismo procesal procedente, que, en el caso de la referencia, es el de NULIDAD cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda del Consejo de Estado, al tratarse de un asunto de carácter laboral, por lo que la Sala, deberá resolver sobre su admisión, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia”.

Como se observa de los apartes transcritos, tenemos que:

- i) Se trata de un auto de unificación y,
- ii) El auto realiza una profunda diferenciación entre la nulidad por inconstitucionalidad y la nulidad legal.

Así entonces, siguiendo el hilo conductor del problema jurídico a resolverse en la presente decisión, continuaremos con lo decidido con relación a la “Escisión de la demanda de Nulidad y Nulidad y restablecimiento del derecho”, tema central que convoca a esta Sala para tomar la decisión correspondiente. En efecto, con relación a dicha escisión, se pronunció la Sala en la oportunidad en cita, así:

“B.3 La escisión de la demanda por la acumulación de pretensiones.

El demandante, además, de proponer pretensiones procesales de nulidad de carácter general — en la que pide anular decretos del orden nacional—, como se analizó en los

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de octubre de 201 8, Expediente 1 1001-03-24-000-201800387-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

párrafos anteriores, también formuló pretensiones de carácter particular¹⁶ propias del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en cuanto solicitó se declare la nulidad del acto administrativo Resolución N° 22074 del 30 de junio de 2017 que resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la decisión del oficio N° 06-12-6-SAJ-0412 del 6 de abril de 2017 en la que la Fiscalía General de la Nación, negó la solicitud al actor del reconocimiento y pago del reajuste salarial contabilizando como factor salarial la prima especial de servicios equivalente al 30º/a.

Lo anterior, entonces pone en evidencia una acumulación de .pretensiones generales y abstractas con otras de contenido subjetivo, particular y concreto, por lo que resulta entonces necesario, como se expuso al inicio de esta providencia, determinar si es procedente o no la acumulación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, cuando la competencia para conocer de ellas está atribuida a funcionarios judiciales distintos, que además hacen parte de diferentes instancias o niveles de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal sentido, el artículo i65 de la Ley 1437 de 2011,-norma especial aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo- establece:

«Artículo 165. Acumulación de pretensiones. En la demanda se podrán acumular pretensiones de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa, siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:

- 1 . Que el Juez sea competente para conocer de todas. No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el Juez de la nulidad. Cuando en la demanda se afirme que el daño ha sido causado por la acción u omisión de un agente estatal y de un particular, podrán acumularse tales pretensiones y la Jurisdicción Contencioso Administrativa será competente para su conocimiento y resolución.
- 2 . Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
- 3 . Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas.
- 4 . Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento». (Subraya el Ponente).

La acumulación de pretensiones se sustenta en los principios de economía procesal y celeridad. El Legislador, por su parte, estableció en la Ley 1437 de 2011, la procedencia de la acumulación de pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de, reparación directa, siempre que se cumplan los preceptos establecidos en el precitado artículo, especialmente, el relacionado a la competencia del funcionario judicial para conocerlas todas, pues puede presentarse que, si bien en relación a los hechos las pretensiones son conexas, en cuanto a la cuantía solicitada corresponden a diferentes instancias, toda vez que las pretensiones económicas acumuladas son independientes y no basta con que una de ellas cumpla el requisito para que todas sean conocidas por el mismo juez.

La Sala, considera que lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para garantizar la doble instancia, esta jurisdicción, está escalonada en los tres (3) niveles establecidos en el artículo 106 de la Ley 1437 de 2011 ¹⁷ así: "la jurisdicción de lo

¹⁶ Folio 52 del expediente.

¹⁷ Ibidem.

contencioso administrativo está integrada por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos", a los que la misma Ley en sus artículos 149 a 157¹⁸ les determinó ámbitos de competencia que garantizan dicho principio, derecho y garantía constitucional, reglas que por supuesto deben ser celosamente garantizadas por el operador judicial. Y resulta que tales niveles, tienen como fin garantizar una suficiente discusión de los asuntos sometidos a conocimiento de cada operador jurídico.

Desde el punto de vista de la legislación procesal administrativa, el artículo 157 del CPACA, establece de manera precisa, el factor objetivo de la cuantía, para definir a qué funcionario judicial le corresponde conocer de una controversia y con el ánimo de preservar la doble instancia, desarrolló los siguientes criterios, que se deben atender cuando se admite o inadmite una demanda¹⁹:

"i) la cuantía se determina según la estimación razonada que haga el actor, sin que se puedan tener en cuenta los perjuicios morales, salvo que estos se constituyan en la única pretensión, ii) en caso de acumulación de pretensiones, la cuantía se determina con fundamento en la mayor pretensión, y iii) se tendrá en cuenta el valor de las pretensiones al tiempo de la presentación de la demanda".

De este modo, la Sala, no puede perder de vista el fin que legalmente cumple la fijación de las cuantías como criterio objetivo para distribuir el conocimiento de las controversias que deben ser resueltas por esta jurisdicción, los cuales deben ser analizados en conjunto con los criterios jurisprudenciales expuestos por esta Corporación a la hora de definir aspectos concernientes con la acumulación de pretensiones.

La consideración objetiva de la cuantía, como criterio para determinar el juez competente para conocer de una controversia judicial ya ocupó la atención del Consejo de Estado, que al resolver una solicitud de acumulación de pretensiones privilegiando las reglas del factor objetivo de la cuantía y la garantía de la doble instancia en la tramitación de los procesos contencioso administrativos de carácter laboral. La Sala, en esta oportunidad, acogerá, en especial, la posición sostenida en Sala Unitaria de la Sección Segunda, Subsección "B", que mediante proveído del 8 de febrero del 2017²⁵ con ponencia de la Señora Consejera de Estado doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, señaló lo siguiente:

"(...) de aceptarse la posibilidad de acumular pretensiones cuyo conocimiento esté asignado a funcionarios judiciales pertenecientes a diferentes niveles o instancias de la jurisdicción, conllevaría al absurdo de vaciar el ámbito de competencias de los tribunales y juzgados administrativos, pues, bastaría adicionar a una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, una pretensión de nulidad simple de un acto administrativo general, para asignar el conocimiento de un determinado asunto al Consejo de Estado, lo cual, además de contrariar el principio de la doble instancia, desdibujaría el rol de órgano de cierre o «tribunal supremo» que constitucionalmente tiene asignado esta Corporación.

(...) Por tales razones, la acumulación de pretensiones propuesta por la parte demandante no resulta viable en esta oportunidad, por lo que el Despacho procede a aplicar el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011 que autoriza al operador jurídico a dar

¹⁸ El artículo 149 se refiere a la «competencia del Consejo de Estado en única instancia», el artículo 150 regula lo concerniente a la «competencia del Consejo de Estado en segunda instancia», el artículo 151 se refiere a la «competencia de los tribunales administrativos en única instancia», el artículo 152 se refiere a la «competencia de los tribunales administrativos en primera instancia», el artículo 153 se refiere a la «competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia», el artículo 154 se refiere a la «competencia de los jueces administrativos en única instancia», el artículo 155 se refiere a la «competencia de los jueces administrativos en primera instancia», el artículo 156 se refiere a la «competencia en razón del territorio», y el artículo 157 se refiere a la «competencia por razón de la cuantía».

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Auto de 1^o de abril de 2019, Expediente 11001-03-26-000-2014-OOC58-01(63008), C.P. María Adriana Marín.

a la demanda «el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada».

En consecuencia, a efectos de asegurar el adecuado uso de los medios de control de conformidad con las pretensiones y fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda, dando aplicación a los principios de economía, celeridad y pro actione y, en ejercicio de los poderes de saneamiento contemplados en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, se considera pertinente escindir la demanda presentada por la señora a efectos de que, por la Secretaría de la Sección Segunda, se remita al Juzgado Administrativo competente para que tramite únicamente lo relacionado con su competencia".

Así las cosas, para que proceda la acumulación de pretensiones, no basta solamente examinar la conexidad en relación con los hechos en las pretensiones formuladas a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho para que proceda su acumulación, sino que también debe verificarse la ley 1437 de 2011²⁰, al Consejo de Estado en única instancia, cuyo texto es el siguiente.

«Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

En este orden de ideas, si bien el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011 dispone que se podrán acumular pretensiones, de nulidad, de nulidad y de restablecimiento del derecho, el mismo precepto también impone la necesidad de que el funcionario judicial encargado de tramitar el asunto sea a su vez competente para conocer de todas, situación que no acaece por parte del operador judicial, si la cuantía pretendida en el interés particular obedece a la misma instancia, pues de no ser así, sería improcedente la acumulación, más aún cuando se debe proteger la garantía de la doble instancia, que además goza de la categoría de tener la condición de ser un derecho convencional.

En el caso que nos ocupa, la cuantía²¹ pretendida es de \$336.947,598 cifra que equivale a 431²⁷ SMLMV y que según lo dispuesto en el numeral 2^o del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, tendríamos que la competencia para conocer de la controversia, en primera instancia, sería de un Tribunal Contencioso Administrativo.

Ahora bien, frente a las pretensiones de nulidad de los Decretos, dado el carácter general y abstracto de tales actos administrativos y por haber sido proferidos por el Gobierno Nacional, su estudio corresponde, de conformidad con el numeral 1 del artículo 149 de en

²⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²¹ CPACA. "ARTICULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. Para los efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o por los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que éstos últimos sean los únicos que se reclamen (...).

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor. (...)" (Subrayado del Despacho). ²⁷ Se tiene en cuenta el salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de la presentación de la demanda, es decir, al 19 de febrero de 2018 que correspondió a \$781242,00.

el presente asunto, precisamente, por la cuantía de las pretensiones particulares de la demanda incoada por el demandante.

La Sala entonces concluye frente al trámite que se les debe imprimir a las demandas que contengan la acumulación de pretensiones de nulidad contra decretos dictados por el Gobierno Nacional y las de nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con lo previsto en los artículos 149, 156 y 165 del CPACA así:

1. El Consejo de Estado, conocerá en única instancia de las demandas que, en ejercicio del medio de control de nulidad, pretendan la anulación de un decreto dictado por el Gobierno Nacional.

2. Si en la demanda de nulidad que se presenta ante el Consejo de Estado, además, se incluyen pretensiones subjetivas de restablecimiento del derecho derivadas de la anulación de un decreto dictado por el Gobierno Nacional, de conformidad con las reglas de reparto derivadas de la cuantía, tales reclamaciones serán escindidas de la demanda y remitidas al juez o tribunal competente quien deberá tramitarla con base en el factor objetivo de la cuantía. En ese caso, el Consejo de Estado, continuará conociendo de la pretensión general de nulidad del decreto.

3. La competencia para conocer del medio de control de nulidad por . inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, es exclusiva de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado”.

Po lo ya expuesto y, encontrándonos frente a un AUTO DE UNIFICACIÓN que configura jurisprudencia aplicable al caso concreto estudio, por tratarse de situaciones fácticas y jurídicas iguales, para esta sala no cabe más que sujetarse a dicho precedente en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, Corporación que al realizar el estudio de exequibilidad de dicha norma, se pronunció en el siguiente sentido a través de la Sentencia C-634 de 2011:

"El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo

un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante."

De igual forma sobre el carácter vinculante de los precedentes jurisprudenciales de las altas cortes, determino:

"Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorgar eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales.⁹ Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado."

Reafirmando los conceptos esgrimidos, y en especial lo referente al imperio de la Ley y la interpretación de la misma, se trae a colación la sentencia C-836 de 2001:

"Una interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico. || Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la

aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todas las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades públicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, "y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley" para el caso en concreto"

De igual forma en la precitada sentencia del Consejo de Estado, se determinan los requisitos necesarios para no aplicar el precedente jurisprudencial y las consecuencias de su no aplicación de manera arbitraria:

"en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.

Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales.”

En cuanto a la no aplicación del precedente, de manera arbitraria la colegiatura sostiene:

“En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica, fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico.

No sucede lo mismo cuando se trata de autoridades administrativas. En este caso, habida cuenta que esos funcionarios carecen del grado de autonomía que sí tienen las autoridades judiciales, el acatamiento del precedente jurisprudencial es estricto, sin que resulte admisible la opción de apartarse del mismo. Ello en el entendido que la definición, con fuerza de autoridad, que hacen las altas cortes del contenido y alcance de los derechos y, en general, de las reglas constitucionales y legales, resulta imperativa para la administración.”

CONCLUSIÓN:

En este orden de ideas, las figuras tanto la de las sentencias de Unificación Jurisprudencial, como las de los precedentes jurisprudenciales tienen el alcance de proteger, amparar y salvaguardar el derecho fundamental a la igualdad y garantizar que los principios a la confianza legítima y la seguridad jurídica, en manos de los usuarios de la justicia, estén suficientemente garantizados.

Por lo anterior, vistas las anteriores argumentaciones, como se advierte que la acumulación de pretensiones propuesta en la demanda por la parte demandante no resulta procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, se dispondrá darle el trámite que corresponda a la atención judicial de las pretensiones subjetivas de la demanda ante el juez competente, por lo que se dispondrá ESCINDIR la demanda presentada por el actor, a efectos de que, por la Secretaría de la Sección Segunda, se remita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Segunda, Reparto-, para que tramite únicamente lo relacionado con su competencia, esto es, lo atinente a las "pretensiones de la nulidad particular" relacionadas con la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO. ESCINDIR la demanda de la referencia para que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las pretensiones subjetivas de nulidad y restablecimiento del derecho sean conocidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. La demanda que se someterá al conocimiento del Tribunal, en primera instancia, será aquella que busca discutir la legalidad del acto administrativo contenido en el OFICIO SG No. 3313 del 21 de agosto de 2013.

SEGUNDO. Por Secretaría, REMITIR de manera inmediata copia íntegra de este expediente al el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Reparto-, a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral anterior. A la parte actora, se le asigna la carga de suministrar lo que corresponda para la reproducción de las copias respectivas.

TERCERO. En firme esta providencia, vuelva el expediente al Despacho para proseguir con el trámite correspondiente.

Notifíquese y Cúmplase.

Firmado electrónicamente
PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ
Conjuez Ponente

Firmado electrónicamente
JORGE IVÁN ACUÑA ARRIETA
Conjuez

Firmado electrónicamente
HENRY JOYA PINEDA
Conjuez

Firmado electrónicamente
PEDRO ALFONSO HERNÁNDEZ M.
Conjuez

Firmado electrónicamente
MIGUEL ARCÁNGEL VILLALOBOS CHAVARRO
Conjuez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala de Conjuces en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B
Consejero Ponente: Alexander Jojoa Bolaños (E)

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Referencia: Acción de Tutela
Radicación nº: 11001-03-15-000-2021-02907-00
Demandante: Miguel Alfredo Ledesma Chavarro
Demandado: Sala de Conjuces del Consejo de Estado, Sección Segunda

Temas: Mora judicial. Prelación de fallo. Ampara. Exhorta.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la acción de tutela presentada por el señor Miguel Alfredo Ledesma Chavarro contra la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

SÍNTESIS DEL CASO

El accionante consideró que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso, por cuanto no ha sido resuelto de fondo el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.º 11001-03-25-000-2014-00399-00.

I. ANTECEDENTES

a.- Solicitud de amparo

1. Mediante escrito del 24 de mayo de 2021, la parte actora presentó acción de tutela en contra de la mencionada autoridad judicial por la presunta vulneración al derecho fundamental antes referido. En consecuencia, solicitó:

Se me tutele el derecho constitucional fundamental del debido proceso, en una de sus formas: resolver “sin dilaciones injustificadas” el proceso que fue radicado bajo el número 11001032500020140039900 el 11 de abril de 2014 (inciso cuarto art. 29 constitucional).

Que se ordene a aquella Sala de Conjuces, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas dicte sentencia y la notifique en el término legal, previo el trámite que faltare para aquello. (Extracto del escrito de tutela)

b.- Hechos y fundamentos de la vulneración

Los hechos en que se fundamentó la solicitud de amparo se pueden sintetizar así:

2. El actor indicó que actúa en calidad de demandante en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

3. Manifestó que la autoridad judicial ha vulnerado sus derechos fundamentales toda vez que transcurrieron siete (7) años desde la presentación de la demanda sin que a la fecha se haya resuelto de fondo.

4. Por último, argumentó que presentó un memorial de impulso el 28 de marzo de 2019 del cual tampoco ha tenido respuesta.

c.- Trámite procesal

5. Mediante auto del 28 de abril de 2021, se admitió la acción de tutela y se ordenó la notificación, en calidad de demandado, a la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado y al conjuce ponente del expediente, Dr. Pedro Simón Vargas, y como terceros con interés a la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación, al Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público .

d.- Intervenciones

6. La **Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** solicitó que se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Además, argumentó que la posible violación de los derechos del accionante no devino de alguna acción acometida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

7. El **Departamento Administrativo de la Función Pública** se opuso a todas las peticiones elevadas por el actor, pues, en su sentir, no se vulneró ningún derecho, ya que el proceso está en términos según la Ley 1437 de 2011. Asimismo, indicó que el actor desconoció el fenómeno de la congestión judicial que aqueja al sistema en su totalidad, por último, solicitó que se deniegue la tutela por improcedente.

8. El **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó ser desvinculada por falta de legitimación en la causa por pasiva y argumentó que no existió vulneración alguna por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, por lo que solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela.

9. La **Procuraduría Primera Delegada Ante el Consejo de Estado** consideró que la demora a la que hizo alusión el accionante se debe al fenómeno de la congestión judicial. Argumentó que esto exime de responsabilidad a los funcionarios del Consejo de Estado que deben pronunciarse de fondo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelanta el accionante. Por último, adujo que el escrito de tutela no cumplió con las causales taxativas que la ley establece para realizar la priorización del proceso, por lo tanto, solicitó que no sean tutelados los derechos del accionante y se desarrolle el proceso judicial de acuerdo con el turno cronológico asignado.

10. La **Procuraduría General de la Nación** argumentó que no tiene injerencia alguna en la decisión libre, autónoma y de fondo que el órgano jurisdiccional tutelado deba proferir después de que surta la ritualidad procesal que corresponda, por lo que se atenía a las decisiones que se profieran.

11. El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela porque la mora judicial es un mal endémico que afecta por igual a todos los usuarios del servicio público de justicia en Colombia y, de acuerdo con la Corte Constitucional, la sola mora judicial no constituye una vulneración del debido proceso, que se configura cuando: (i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.

II. CONSIDERACIONES

a.- Competencia

12. De acuerdo con lo dispuesto por los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015, 1983 de 2017 y 333 de 2021, así como el Acuerdo No. 80 de 2019 de la Sala Plena de esta

Corporación, esta Sección es competente para resolver el presente asunto en primera instancia.

b.- Problema jurídico

13. La Sala deberá determinar si la autoridad judicial accionada vulneró el derecho fundamental invocado por el demandante, en virtud de la presunta mora injustificada en el trámite del proceso, al no haber resuelto de fondo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.º 11001-03-25-000-2014-00399-00.

c.- Cuestiones preliminares

14. La Sala no accederá a las solicitudes de desvinculación presentadas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en la medida que tales autoridades fueron demandados en el proceso ordinario materia de tutela y que en todo caso su vinculación a la tutela de la referencia se dio en calidad de terceros con interés y no como demandados, pues podrían verse afectados con la eventual decisión que se adopte, razón por la cual la Sala negará las solicitudes de desvinculación.

c.- Análisis del caso concreto

15. El accionante sostuvo que la autoridad judicial accionada vulneró su derecho fundamental, en virtud de la mora injustificada al no haber resuelto de fondo el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.º 11001-03-25-000-2014-00399-00.

16. En cuanto a la mora, la Sala debe afirmar que, en diferentes oportunidades, la Corte Constitucional ha resaltado la importancia de que los jueces dicten las providencias dentro de los términos legales, con el fin de evitar que se vulneren los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia al no permitir una respuesta oportuna frente a las pretensiones invocadas por el actor.

17. Sin embargo, también ha señalado que, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de los términos procesales no es imputable al actuar de los funcionarios judiciales, sino a las dificultades que debe afrontar la Rama Judicial, debido al exceso de carga laboral o de congestión judicial y a la complejidad de los

asuntos, entre otras, lo cual justificaría, de cierto modo, el retardo para adelantar alguna actuación:

[E]n este sentido, en la Sentencia T-803 de 2012, luego de hacer un extenso recuento jurisprudencial sobre la materia, esta Corporación concluyó que el incumplimiento de los términos se encuentra justificado (i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial; (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial; o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley. Por el contrario, en los términos de la misma providencia, se está ante un caso de dilación injustificada, cuando se acredita que el funcionario judicial no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones.

Esta posición ha sido acogida y respaldada por decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual tal y como se señaló en la Sentencia T-1249 de 2004 sigue los mismos parámetros fijados por la Corte Europea de Derechos Humanos, para estudiar la razonabilidad de los plazos que permiten la definición de un proceso. En este orden de ideas, se ha dicho que para establecer si una dilación es o no injustificada, es preciso tener en cuenta: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales y (iv) el análisis global del procedimiento.

En conclusión, se configura una mora judicial injustificada contraria a los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, cuando (i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial¹.

18. Por su parte, el Consejo de Estado² ha manifestado que existen condiciones estructurales en la Rama Judicial, no imputables a los jueces, que producen congestión y lentitud en los despachos que dificultan la resolución oportuna de los asuntos.

19. De lo anterior se concluye que todo ciudadano tiene derecho a una pronta y oportuna resolución de sus solicitudes; por lo cual, para que se estructure una violación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia por el incumplimiento de los términos judiciales, resulta imprescindible analizar: i) si no

¹ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, sentencia T-230 del 18 de abril de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

² Consejo de Estado. Sentencia de 4 de septiembre de 2014. Radicado: 11001-03-15-000-2014-01444-00. M.P. Jorge Octavio Ramírez.

existe un motivo razonable que justifique dicha demora y ii) si la tardanza es imputable a la dilación en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial.

20. En el caso concreto, el despacho de oficio verificó en la página web de la Rama Judicial que, en efecto, la demanda se presentó desde el 11 de abril de 2014, como lo señaló el accionante. El 21 de agosto de 2014, el magistrado sustanciador manifestó impedimento, el 12 de diciembre de la misma anualidad la Sala se declaró impedida, el 20 de mayo de 2015 se aceptó el impedimento de los magistrados integrantes de la Sección Segunda y, se ordenó el sorteo de conjueces, el 25 de agosto de 2015 se designó a los magistrados integrantes de la sala de conjueces, el 1° de septiembre de 2016 una de las integrantes de esa sala también manifestó impedimento, el cual fue aceptado el 26 de octubre de 2016, el 12 de enero de 2017 se admitió la demanda y el 26 de mayo de 2017 se fijó el lista el traslado de las excepciones.

21. No obstante, se evidenció que hasta la fecha de presentación de la tutela la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, conjuez Pedro Simón Vargas no ha surtido ningún trámite en el expediente, pues las últimas actuaciones del despacho se surtieron el 27 de mayo de 2017 (fijación en lista de excepciones) y 5 de junio de 2017 (ingreso despacho para proveer).

22. Por otro lado, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada, al no allegar informe de tutela para justificar la tardanza judicial en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho objeto de discusión se somete al efecto jurídico de la presunción de veracidad, en el que se presumen ciertos los hechos fundamentos de la demanda, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

23. Al respecto, se advierte que el auto admisorio de la presente acción de tutela fue notificado a la totalidad de la Sala de Conjueces de la Sección Segunda Subsección B de esta Corporación y, específicamente, al conjuez ponente del proceso el doctor Pedro Simón Vargas a los correos electrónicos pevasaz@yahoo.es; pevasaz@hotmail.com³, así como a la secretaría de la Sección Segunda de la Corporación, sin que ninguna de tales autoridades hayan contestado la acción de tutela.

³ El auto admisorio se notificó el 31 de mayo de 2021 por medio del oficio No.47078

24. En esa medida, se observa que a la fecha transcurrieron 4 años, 1 mes y 23 días, sin que el proceso haya sido objeto de impulso alguno por parte de la autoridad accionada, sin que se aprecia una justificación válida para el efecto.

25. Si bien la Sala no desconoce que la Rama Judicial atraviesa un sistemático problema de congestión judicial, lo cierto es que en este caso el plazo que ha transcurrido es excesivo y, como se dijo, dado que la autoridad judicial accionada no contestó la tutela, tampoco se cuenta con elementos de juicio para establecer si el proceso es de gran complejidad, el volumen de los asuntos asignados a los conjuces de la Sección Segunda de la Corporación o mucho menos si la tardanza es imputable a la actividad procesal del actor o a alguna otra circunstancia que justifique la mora en el impulso del asunto.

26. Así las cosas, al denotarse por parte de esta Colegiatura que existe una mora judicial injustificada se accederá a la protección de los derechos fundamentales del actor.

27. Por consiguiente, se ordenará a la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a darle impulso y surtir las actuaciones procesales siguientes en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.º 11001-03-25-000-2014-00399-00.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a darle impulso al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho n.º 11001-03-25-000-2014-00399-00.

TERCERO. NOTIFICAR a las partes por el medio que resulte más expedito y eficaz, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO. NEGAR la solicitud de desvinculación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

QUINTO. Por Secretaría, **PUBLICAR** la presente providencia en la página web de esta Corporación.

SEXTO. En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
Salva voto

Firmado electrónicamente
ALEXÁNDER JOJOA BOLAÑOS
Magistrado (E)

Esta providencia es auténtica y fue firmada electrónicamente. Para verificar la autenticidad de su contenido, puede escanear con su celular el código QR que aparece a la derecha o ingresar al siguiente enlace: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> y digitar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación.





REPORTE DEL PROCESO

11001032500020140039900

Fecha de la consulta: 2021-11-26 16:19:09
Fecha de sincronización del sistema: 2021-11-26 16:11:52

Datos del Proceso

Fecha de Radicación	2014-04-11	Clase de Proceso	LEY 1437 NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Despacho	DESPACHO 000 - CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - BOGOTÁ *	Recurso	Sin Tipo de Recurso
Ponente	CONJUEZ SEGUNDA	Ubicación del Expediente	DESPACHO
Tipo de Proceso	ORDINARIO	Contenido de Radicación	(N.I. 1269-2014) DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DEL DECRETO 1102 DE 24 DE MAYO DE 2012, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL, POR EL CUAL SE MODIFICA LA BONIFICACION POR COMPENSACION PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL Y OTROS FUNCIONARIOS; Y NULIDAD DEL OFICIO 3313 DE 21 DE AGOSTO DE 2013, SUSCRITO POR LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Sujetos Procesales

Tipo	Es Empleado	Nombre o Razón Social
Demandante	No	MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO
DEMANDADO	No	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA
DEMANDADO	No	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
DEMANDADO	No	NACION MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DEMANDADO	No	NACION-FISCALIA GENERAL DE LA NACION
DEMANDADO	No	NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACION JUDICIAL
DEMANDADO	No	PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
MINISTERIO PUBLICO	No	PROCURADURIA TERCERA DELEGADA PARA ANTE EL C.E.
TERCERO INTERVINIENTE	No	AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO

Actuaciones del Proceso

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
2021-10-20	AL DESPACHO	PARA RESOLVER RECURSO DE REPOSICION			2021-10-21
2021-10-08	TRASLADO	De conformidad con lo ordenado en el artículo 319 de la ley 1564 de 2012 por remisión expresa del artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 , se corre traslado del recurso de reposición formulado por el apoderado de la parte demandante por el término de tres 3 días a partir del 8 de octubre de 2021 a las 8:00 de la mañana. El escrito a través del cual el doctor Pablo J. Cáceres Corrales formuló el recurso, se encuentra cargado en formato digital en la plataforma SAMAI y puede ser consultado en los índices 58 y 59 del expediente.	2021-10-08	2021-10-13	2021-10-06
2021-10-	FIJACION EN LISTA	Recurso de reposición	2021-10-	2021-10-	2021-10-

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
07			07	07	06
2021-09-24	OFICIO QUE DA CUMPLIMIENTO A UNA PROVIDENCIA	Oficio No. 9359 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Reparto -El documento asociado esta pendiente de firma y solo se visualizará cuando todas las firmas esten realizadas-			2021-09-24
2021-09-07	RECIBE MEMORIALES POR CORREO ELECTRONICO	De: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO Enviado: martes, 7 de septiembre de 2021 4:29 p. m. Asunto: EXPEDIENTE: 11001032500020140039900 DEMANDANTE: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO			2021-09-08
2021-09-07	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor(a):PABLO JULIO CACERES CORRALES a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.18344 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:07/09/2021 8:24:17, donde solicitó:RECURSO DE REPOSICION CONTRA EL AUTO DEL 23 DE AGOSTO DEL 2021Se realiza la siguiente gestión: ok			2021-09-07
2021-09-06	RECIBE MEMORIALES ONLINE	El Señor a :PABLO JULIO CACERES CORRALES a través de la ventanilla virtual, radicó la solicitud No.18340 tipo: Recepción de Memoriales de fecha:06 09 2021 20:24:07, donde solicitó:RECURSO DE REPOSICION CONTRA EL AUTO DEL 23 DE AGOSTO DE 2021Se realiza la siguiente gestión: ok			2021-09-07
2021-09-06	Envío de Notificación	Se notifica:AUTO QUE RESUELVE de fecha 23/08/2021 de RES82820 Noti:60132 MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO :(enviado email), RES82820 Noti:60133 PABLO J. CACERES CORRALES :(enviado email), RES82820 Noti:60134 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA :(enviado email), RES82820 Noti:60135 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO :(enviado email), RES82820 Noti:60136 NACION MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO :(enviado email), RES82820 Noti:60137 NACION-FISCALIA GENERAL DE LA NACION :(enviado email), RES82820 Noti:60138 NACION-RAMA JUDICIAL-DIRECCION EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACION JUDICIAL :(enviado email), RES82820 Noti:60139 PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION :(enviado email), RES82820			2021-09-06

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
		Noti:60140 PROCURADURIA TERCERA DELEGADA PARA ANTE EL C.E. :(enviado email), RES82820 Noti:60141 AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO :(enviado email), Anexos:1			
2021-09-10	POR ESTADO	ESCINDE PRETENSIONES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y ORDENA REMITIR COPIA DEL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. 1269-2014 P3.	2021-09-10	2021-09-10	2021-09-06
2021-09-03	RECIBO PROVIDENCIA	AUTO QUE RESUELVE			2021-09-03
2021-09-01	A LA SECRETARIA	Para notificar:AUTO QUE RESUELVE, consecutivo:53			2021-09-01
2021-08-23	AUTO QUE RESUELVE	PRIMERO. ESCINDIR la demanda de la referencia para que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las pretensiones subjetivas de nulidad y restablecimiento del derecho sean conocidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. La demanda que se someterá al conocimiento del Tribunal, en primera instancia, será aquella que busca discutir la legalidad del acto administrativo contenido en el OFICIO SG No. 3313 del 21 de agosto de 2013. SEGUNDO. Por Secretaría, REMITIR de manera inmediata copia íntegra de este expediente al el Tribunal Administrativo. Documento firmado electrónicamente por:HENRY JOYA, JORGE IVAN ACUÑA, MIGUEL ARCÁNGEL VILLALOBOS, PEDRO ALFONSO HERNANDEZ, PEDRO SIMON VARGAS fecha firma:Sep 1 2021 3:21PM			2021-08-23
2021-06-08	CONSTANCIA SECRETARIAL	Junio 3 21: vía correo electrónico se da respuesta a la Secretaría General de esta Corporación, remitiendo digitalizado el presente proceso para la Acción de Tutela No. 20210290700.			2021-06-08
2021-06-01	RECIBE MEMORIALES POR CORREO	De: Secretaria General Consejo Estado NO REGISTR Enviado: lunes, 31 de mayo de 2021 7:16 p. m. Asunto: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021 02907 00			2021-06-02

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
	ELECTRONICO				
2021-06-01	RECIBE MEMORIALES POR CORREO ELECTRONICO	De: Secretaria General Consejo Estado NO REGISTRA Enviado: lunes, 31 de mayo de 2021 7:32 p. m. Asunto: RV: NOTIFICA ACTUACION PROCESAL RAD 2021 02907 00			2021-06-02
2019-03-01	MEMORIALES A DESPACHO	MEMORIAL PRESENTADO POR . PABLO CACERES, , IMPULSO PROCESAL EN DOS (2) FOLIOS.			2019-03-01
2019-02-28	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL PRESENTADO POR . PABLO CACERES, , IMPULSO PROCESAL EN DOS (2) FOLIOS.			2019-02-28
2017-06-05	AL DESPACHO	PARA PROVEER DR. PEDRO SIMON VARGAS			2017-06-05
2017-06-01	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR EL Dr. PABLO J. CÁCERES CORRALES, APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE, RESPUESTA A LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, EN DOS (2) FOLIOS.			2017-06-01
2017-05-26	FIJACION EN LISTA	EN LA FECHA SE CORRE TRASLADO DE LAS EXCEPCIONES PRESENTADAS POR LOS DRS. DIEGO ANDRÉS SALCEDO MONSALVE, MAIA VALERIA BORJA GUERRERO, YALETH SEVIGNE MANYOMA LEUDO, LIGIA PATRICIA AGUIRRE CUBIDES Y YARIBEL GARCÍA SÁNCHEZ, RESPECTIVAMENTE, EN SU CALIDAD DE APODERADOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, POR EL TÉRMINO DE TRES (3) DÍAS, PARÁGRAFO 2 DEL ARTÍCULO 175 DEL C.P.A.C.A. (1269-14)	2017-05-30	2017-06-01	2017-05-26
2017-05-10	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR LA Dra. YARIBEL GARCÍA SÁNCHEZ, APODERADA DE LA PARTE DEMANDADA, FISCALÍA GRAL. DE LA NACIÓN, CONTESTACIÓN DEMANDA, EN DIEZ (10) FOLIOS Y			2017-05-10

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
		TRECE (13) ANEXOS.			
2017-05-10	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL PODER CONFERIDO A LA Dra. YALETH SEVIGNE MANYOMA LEUDO, EN UN (1) FOLIO Y DOS (2) ANEXOS.			2017-05-10
2017-05-08	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR LA Dra. YALETH SEVIGNE MANYOMA LEUDO, CONTESTACIÓN DEMANDA, EN DOCE (12) FOLIOS.			2017-05-08
2017-05-05	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR LA DRa. MAIA VALERIA BORJA GUERRERO, APODERADA DE LA PARTE DEMANDADA, DPTO. ADMINISTRAT. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, - CONTESTACIÓN DEMANDA, EN DIECIOCHO (18) FOLIOS CON VUELTOS Y OCHO (8) ANEXOS.			2017-05-05
2017-04-07	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR LA DRA. LIGIA PATRICIA AGUIRRE CUBIDES, APODERADA DE LA PARTE DEMANDADA, MIN. DE JUSTICIA, - CONTESTACIÓN DEMANDA, EN CINCO (5) FOLIOS CON VUELTOS Y TRES (3) ANEXOS.			2017-04-07
2017-02-27	RECIBE MEMORIALES	MEMORIAL SUSCRITO POR EL DR. DIEGO ANDRÉS SALCEDO MONSALVE, APODERADO DE LA PARTE DEMANDADA, - MIN. DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - , CONTESTACIÓN DEMANDA, EN DIEZ (10) FOLIOS CON VUELTOS Y TRES (3) ANEXOS.			2017-02-27
2017-02-09	Envió de Notificación	Notificados:DEPARTAMENTO ADMINIS... NOT-5034, (enviado por mail)*NACION MINISTERIO DE... NOT-5035, (enviado por mail)*MINISTERIO DE JUSTIC... NOT-5036, (enviado por mail)*NACION-RAMA JUDICIAL... NOT-5037, (enviado por mail)*NACION-FISCALIA GENE... NOT-5038, (enviado por mail)*NACION-PROCURADURIA ... NOT-5039, (enviado por mail)*PROCURADURIA TERCERA... NOT-5040, (enviado por mail)*AGENCIA NACIONAL DE ... NOT-5041, (enviado por mail)*Adjuntos:F11001032500020140039900S2DEMANDA20170126105137, F11001032500020140039900S2PARAADJAUTO20170112124014			2017-02-09
2017-02-	POR ESTADO	ADMITE DEMANDA, ORDENA VINCULAR A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y	2017-02-	2017-02-	2017-02-

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
03		A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DADO EL EVENTUAL INTERÉS QUE PUEDA TENER EN LAS RESULTAS DEL PROCESO, ORDENA NOTIFICACIONES PERSONALES, CORRER TRASLADO A LA PARTE DEMANDADA POR EL TÉRMINO DE 30 DÍAS, INFORMAR A LA COMUNIDAD LA EXISTENCIA DE ESTE PROCESO Y RECONOCE PERSONERÍA (1269-14)	03	03	03
2017-01-31	Envió de Notificación	Notificados:PABLO J. CACERES COR... NOT-3569, (enviado por mail)*Adjuntos:F11001032500020140039900S2PARAADJAUTO20170112124014			2017-01-31
2017-01-20	RECIBO PROVIDENCIA	ADMITE			2017-01-23
2017-01-12	AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA	1. ADMITASE LA DEMANDA presentada en ejercicio de los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho por Miguel Alfredo Ledesma Chavarro en contra de las Nación- Departamento Administrativo de la Función Publica- Ministerio de Hacienda y Crédito Publico- Ministerio de Justicia y de Derecho- Procuraduría General de la Nación.			2017-01-12
2016-10-28	COPIADOR DE PROVIDENCIAS	TOMO 1497 FOLIO 292			2016-10-28
2016-11-17	AL DESPACHO	PARA PROVEER DR PEDRO SIMON VARGAS			2016-11-17
2016-11-04	POR ESTADO	DECLARA FUNDADO EL IMPEDIMENTO MANIFESTADO POR LA CONJUEZ DRA. MARÍA CAROLINA RODRÍGUEZ, EN CONSECUENCIA SE LE SEPARA DEL CONOCIMIENTO DEL PRESENTE ASUNTO (1269-14)	2016-11-04	2016-11-04	2016-11-04
2016-11-02	Envió de Notificación	Solo se generarón los documentos, No se envio ningun documento por email			2016-11-02
2016-10-	RECIBO	TRAMITE			2016-10-

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
26	PROVIDENCIA				28
2016-10-26	ACEPTA IMPEDIMENTO	DECLÁRASE fundado el impedimento manifestado por la Conjuez Dra. María Carolina Rodríguez. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.			2016-10-26
2016-09-07	AL DESPACHO	PASA EN ORDEN SEGUIDO AL DR PEDRO SIMON VARGAS SAENZ PARA CONSIDERAR MANIFESTACION DE IMPEDIMENTO DE LA DRA MARIA CAROLINA RODRIGUEZ RUIZ COMO PONENTE DEL MISMO PROCESO			2016-09-07
2016-09-05	RECIBO PROVIDENCIA	CUMPLASE			2016-09-05
2016-09-01	MANIFIESTA IMPEDIMENTO	MANIFESTACION DE IMPEDIMENTO SUSCRITA POR LA DOCTORA MARIA CAROLINA RODRIGUEZ RUIZ, PARA SEGUIR CONOCIENDO DEL PRESENTE PROCESO			2016-09-01



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA

CONJUEZ PONENTE: PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ

Bogotá D.C., doce (12) de enero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001 03 25 000 2014 00399 00

Número Interno: 1269-2014

Actor: MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO

Por conducto de apoderado y en ejercicio de los medios de control de que tratan los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el señor Miguel Alfredo Ledesma Chavarro solicita la nulidad del Decreto 1102 de 24 de mayo de 2012 y del Oficio SG N°. 3313 del 21 de agosto de 2013, expedidos en su orden por el Gobierno Nacional y la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación.

Analizada la demanda con los requisitos legales establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, expedido con la ley 1437 de 2011, se

RESUELVE

- 1. ADMITASE LA DEMANDA** presentada en ejercicio de los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho por Miguel Alfredo Ledesma Chavarro en contra de las Nación- Departamento Administrativo de la Función Pública- Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Ministerio de Justicia y de Derecho- Procuraduría General de la Nación.
- 2.** En aplicación del numeral 3º del artículo 171 del CPACA, **ORDÉNASE** la vinculación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y de la Fiscalía General de la Nación dado el eventual interés que puedan tener en las resultas del proceso.

Número Interno: 1269-2014

ACTOR: Miguel Alfredo Ledesma Chavarro

DEMANDANDO: Departamento Administrativo de la Función Pública, Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho- Procuraduría General de la Nación

3. **NOTIFICAR** este auto personalmente a la entidad accionada, Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación, al Departamento Administrativo de la Función Pública o a quien haga sus veces y las entidades vinculadas Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Fiscalía General de la Nación, por conducto de su representante legal, o quienes hagan sus veces, en la forma prevista por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
4. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al señor Agente del Ministerio Público.
5. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
6. **INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia del presente proceso, de conformidad con el numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
7. **CÓRRASE TRASLADO** de la demanda por el término de treinta (30) días para los efectos previstos en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., a las autoridades demandadas, al Ministerio Público y a los terceros que tengan interés en el resultado del proceso
8. **RECONÓCESE** personería al abogado Pablo Julio. Cáceres Corrales, identificado con C.C. 17.105.193 de Bogotá y T.P. 12.358 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder otorgado visible a folio 1 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ

Conjuez

Bogotá, D.C. Septiembre de 2021

SEÑORES:

H. CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SALA DE CONJUECES

CONJUEZ PONENTE: DR. PEDRO SIMÓN VARGAS SÁENZ CIUDAD

Ref.- Exp. No. No. 110010325000201400039900

No. Interno: 1269-2014

Demanda con **acumulación** de pretensiones así: **a) Nulidad** contra el Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012 expedido por el Gobierno Nacional **b)Nulidad y Restablecimiento del Derecho** contra el Oficio No. SG-3313 del 21 del Agosto de 2013 de la Secretaria General de la Procuraduría General de la Nación.

Demandante: **MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO**

Demandado: **NACIÓN COLOMBIANA- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN,**

Recurso de reposición formulado contra el auto del 23 de Agosto de 2021

En mi condición de apoderado judicial del señor demandante MIGUEL ALFREDO LEDESMA CHAVARRO, me permito formular el recurso de reposición contra el Auto del 23 de Agosto de 2021, mediante el cual la Sala de Conjueces, decidió:

PRIMERO. *ESCINDIR la demanda de la referencia para que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las pretensiones subjetivas de nulidad y restablecimiento del derecho sean conocidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. La demanda que se someterá al conocimiento del Tribunal, en primera instancia, será aquella que busca discutir la legalidad del acto administrativo contenido en el OFICIO SG No. 3313 del 21 de agosto de 2013.*

SEGUNDO. *Por Secretaría, REMITIR de manera inmediata copia íntegra de este expediente al el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Reparto-, a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral anterior . A la parte actora, se le asigna la carga de suministrar lo que corresponda para reproducción de las copias respectivas.*

La finalidad de esta impugnación consiste en que la Sala se digne revocar el auto recurrido y en su lugar se continúe con el proceso judicial de la referencia, tal como lo ordenó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, al resolver la petición de amparo del derecho al debido proceso suplicado por el señor demandante Dr. Miguel Alfredo Ledesma Chavarro mediante la providencia de tutela del dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021) y Radicación No. 11001031500020210290700, en los siguientes términos:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado que, en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a darle impulso al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho Rad No. 11001-03-25-000-2014-00399-00.

Con el fin de sustentar el presente recurso es importante considerar el desarrollo del proceso judicial que nos ocupa en las etapas que hasta presente se han cumplido en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativa que lo gobierna y las razones jurídicas que respaldan la solicitud de revocación aquí pedida.

La tramitación del proceso judicial de la referencia

Sea lo primero recordar que este contencioso se funda en la nulidad decretada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, del Decreto No. 4040 de 2004 mediante Sentencia de 14 de diciembre de 2011. Este fallo quedó ejecutoriado el 26 de Enero de 2012.

Dijo la Sentencia en su parte resolutive:

PRIMERO: *Decretase la nulidad del Decreto N°. 4040 del 3 de diciembre de 2004, por el cual se crea una bonificación de gestión judicial para los magistrados de tribunal y otros funcionarios.*

La nulidad así decretada tuvo, como es la regla procesal, efectos **ex tunc** con lo cual destruyó el acto desde el instante en que fué expedido. Esas consecuencias retroactivas, propias de la nulidad tal como lo enseña el sistema jurídico colombiano, son las que toma la jurisprudencia para disponer que si las normas anuladas han afectado los derechos subjetivos para que las personas afectadas puedan, a partir de la ejecutoria de la sentencia que anuló las normas generales viciadas, ejercer las acciones subjetivas correspondientes para obtener el restablecimiento de sus derechos individuales de tal manera quebrantados.

El demandante con el respaldo de la nulidad del Decreto 4040 de 2004, solicitó a la Procuraduría el restablecimiento de sus derechos laborales que había determinado el Decreto 610 de 1998¹, cuando dispuso, en desarrollo de la Ley 4a. de 1992, que:

ARTÍCULO 1º. *Créase, para los funcionarios enunciados en el artículo 2º del presente decreto, una Bonificación por Compensación, con carácter permanente, que sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto perciben los Magistrados de la*

¹ Este Decreto 610 había sido derogado en anterior oportunidad por el Decreto 2668 de 1998. Sin embargo el Consejo de Estado anuló la derogatoria por sentencia del 25 de septiembre 25 de 2001 (Expediente Rad. 395-99. Conjuez Ponente: Álvaro Lecompte Luna) y el 610 recuperó su vigencia. El 4040 lo modificó de nuevo en unas partes y le derogó otras.

Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura.

La Bonificación por Compensación sólo constituirá factor salarial para efectos de determinar las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, en los mismos términos de la prima especial de servicios de los Magistrados de las Altas Cortes.

Es necesario advertir que este mismo decreto considero que para los años 2000 y 2001 aquel porcentaje se subiría al 70 % y 80% de los ingresos anuales de los Magistrados de Alta Corte

El Decreto 4040 de 2003 había derogado esos derechos laborales y, ahora, como consecuencia de su nulidad los funcionarios perjudicados tenían la oportunidad de restaurar sus remuneraciones por cuanto el Orden jurídico laboral había recuperado integridad al ser eliminado el Decreto 4040 de 2003.

Tal recuperación se inició mediante las reclamaciones que los magistrados y jueces interesados formularon, primero, ante la Administración, que las rechazó y por ello se dirigieron oportunamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para obtener su debida reparación en uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (contencioso subjetivo).

Sin embargo, el Gobierno Nacional al verse obligado a cumplir lo dispuesto en la mencionada sentencia anulatoria, dicto el Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012 que dispuso:

1.- Ordenar el pago desde el 27 de Enero de 2012, de las remuneraciones de los funcionarios afectados, de acuerdo con lo ordenado por el Decreto 610 de 1998.

2.- Que ese pago solo procedería desde 27 de Enero de 2012, fecha de la ejecutoria de la Sentencia de nulidad del Decreto 4040 de 2003 del 14 de Diciembre de 2012. Esto significa que el Gobierno con ese decreto le suprimió ilegalmente el carácter retroactivo de los efectos de dicha sentencia. Estos efectos se contarían desde el 3 de Diciembre de 2003 (fecha de expedición del Decreto) en adelante.

Es evidente la violación del artículo 1746 del Código Civil, que en su texto dice:

Art. 1746.- La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.

En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluptuarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes; todo ello según las reglas generales y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo.

En efecto dice el texto resolutivo de ese Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012:

ARTÍCULO 1°. *A partir del 27 de enero de 2012, la Bonificación por Compensación que vienen percibiendo con carácter permanente los Magistrados de Tribunal, Magistrados de Consejo Seccional, Magistrados y*

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

La Bonificación por Compensación, pagadera mensualmente, sólo constituye factor salarial para efecto del ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los mismos términos de la Ley 797 de 2003.

PARÁGRAFO. *En todo caso para tener derecho a la Bonificación por Compensación de que trata el presente decreto se deberá reunir los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para ejercer el cargo.*

ARTÍCULO 2°. *Como consecuencia de la declaratoria de nulidad del decreto 4040 de 2004, los servidores que venían percibiendo la Bonificación de Gestión Judicial percibirán, a partir de la fecha de ejecutoria de dicha sentencia, la bonificación por compensación en los mismos términos y condiciones señaladas para su reconocimiento en el artículo 1° del presente decreto.*

La ilegalidad de ese desconocimiento de los derechos laborales del demandante es evidente y por ello el actor lo ha impugnado en uso de la demanda de simple nulidad (Artículo 137). Lo cierto es que ese decreto rompe con el derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en el Art. 299 de la Constitución. Este derecho se relaciona esencialmente con el **principio de la reparación total e integral del daño antijurídico causado por la actuación ilegal de la Administración** obligada, por lo tanto, a restaurar las situaciones particulares de que gozaba la víctima y a pagar las indemnizaciones de ley.

La restauración de los derechos no puede definirla ni cuantificarla la Administración, mucho menos, cuando la Justicia se ha pronunciado mediante sentencia sobre sus condiciones materiales y cualitativas. Si ello fuera así se vaciaría el derecho al acceso a la justicia y desaparecería por una nueva acción antijurídica de la Administración.

En esa dirección la negativa de la Administración que desconoce los derechos laborales del actor desde 3 de Diciembre de 2003 hasta el 17 de Enero de 2012, fecha en la cual el Decreto 4040 de 2003 quedó anulado según los efectos **ex tunc** de la Sentencia de 2011, es abiertamente ilegal. A esta decisión se agregó la determinación del Gobierno que dispuso el pago de los daños antijurídicos únicamente a partir de Enero de 1915.

Así, el demandante Dr. Miguel Alfredo Ledesma Chaparro, se enfrenta a dos actos administrativos que están vinculados en la violación de sus derechos laborales:

1.- El Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012 cuando desconoce la retroactividad de los efectos de la Sentencia Consejo de Estado del 14 de Diciembre de 2011, que anuló el Decreto 4040 de 2003.

2.- El acto administrativo particular y concreto que niega específicamente los derechos subjetivos laborales reclamados. Se trata del Oficio No. SG-3313 del 21 del Agosto de 2013 de la Secretaria General de la Procuraduría General de la Nación, dado en respuesta a su reclamo del día 30 de Julio de 2013.

Como quiera que el régimen legal colombino establece que el acto administrativo general llamado **reglamento** por el Derecho Comparado, es susceptible de ser sometido al medio de control contencioso administrativo con el uso de la demanda de simple nulidad en la cual no se solicita el restablecimiento del derecho con las indemnizaciones previstas en el Ordenamiento y éste acto, no obstante, puede tener relación y conexidad con el acto subjetivo, particular y concreto de la Administración que rechazó el reclamo del magistrado o juez interesado y resultó afectado en sus intereses laborales, según el C.P.A.C.A. (art. 165), el actor puede, en su demanda, proceder a la acumulación de las pretensiones de simple nulidad con las de nulidad y restablecimiento del derecho.

Este es un gran avance del C.P.A.C.A. que superó el formalismo inútil y perjudicial anterior que no permitía tal acumulación ya y la calificaba como "indebida". Entonces debía demandarse en dos procesos diferentes los actos general y particular con un desgaste enorme de justicia y una dilación en las justas reparaciones originadas en los daños antijurídicos causados por la Administración.

La acumulación que autoriza el Art. 165 del C.P.A.C.A. da lugar, a decisiones integrales, coherentes y de gran beneficio para la creación jurisprudencial, todo ello en favor de la seguridad jurídica y del Estado de Derecho.

Allí, sin embargo, se mantiene, el concepto de la doctrina de los motivos y los fines (Art. 137 del C.P.A.C.A.), la defensa del interés general de la preservación del Ordenamiento jurídico en el control de los actos generales y el del interés particular y subjetivo en su finalidad del restablecimiento del derecho.

En este caso no se persigue con la simple nulidad obtener el restablecimiento del derecho para remediar el daño antijurídico causado por el desconocimiento de los derechos laborales subjetivos, porque bien se sabe que éste solo procede contra aquellos actos particulares y concretos previstos expresamente en la Ley² de acuerdo con el Art. 137 del C.P.A.C.A.

Pero para que sea posible la acumulación de las demandas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, el Artículo 165 del C.P.A.C.A. exige que las pretensiones de una y otra demanda, **sean conexas**, es decir, **que guarden relación entre ellas** que exista un **enlace** entre ellas, que pertenezcan a la misma materia³.

Todos esos vínculos, conexidades o enlaces nacen de la coherencia que es imprescindible cuando se trata de resolver en derecho sobre varios extremos o componentes de cualquier asunto complejo o constituido por varios elementos que forman todo un conjunto armónico.

Por las razones anteriores en el escrito de la demanda aparecen las pretensiones que suplican **la nulidad del Decreto No.1102 de Mayo 24 de 2012 que tiene un contenido general y abstracto** y **la nulidad y restablecimiento del derecho consecuencial del acto Administrativo Oficio No. SG-3313 del 21 del Agosto de 2013 de la Secretaria General**

² Esta es la doctrina que se adoptó por el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA**. (Expediente 1482. Auto del 2 de Agosto de 1990. Consejero Ponente: **DR. PABLO J. CÁCERES CORRALES**. Actor: **OSWALDO CETINA VARGAS**). Esta línea jurisprudencial fue la que finalmente se consiguió en el Artículo 137 del C.P.A.C.A.

³ Cfr. **MARÍA MOLINER**. **Diccionario de uso del Español**. (2007). Voz: *conexo/conexidad*. Gredos. Madrid.

de la Procuraduría General de la Nación, que indudablemente tiene un contenido particular y concreto en cuanto rechaza el reconocimiento de los derechos laborales del demandante desde el momento en que fue expedido el Decreto 4040 de 2003 en adelante.

Cumplimiento de las exigencias del Artículo 165 del C.P.A.C.A. para la procedencia de la acumulación

Veamos cada uno de los requisitos procesales para que en la demanda se pueda acumular las pretensiones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho (Inc. 1) "...**siempre que sean conexas y concurren los siguientes requisitos:**"

Primero: Dice la norma: "Que el juez sea competente para conocer de todas. *No obstante, cuando se acumulen pretensiones de nulidad con cualesquiera otras, será competente para conocer de ellas el juez de la nulidad.*"

En este caso el juez competente para conocer de la nulidad es el Consejo de Estado porque se trata de un decreto expedido por el Presidente de la República y según el Art. 149 del Código:

Competencia del Consejo de Estado en única instancia. *El Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades de orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

En este proceso se pretende la nulidad el Decreto No.1102 de Mayo 24 de 2012 expedido por el Presidente de la República en acumulación con el Oficio No. SG-3313 del 21 del Agosto de 2013, expedido por la Procuraduría General de la Nación que es demandado en nulidad y restablecimiento del derecho. Según la norma transcrita (Art. 165) es el Consejo de Estado el juez de la nulidad, luego es la Corporación competente para conocer de este asunto que la demanda acumuló y fué de esa manera reconocido y aceptado por el Auto admisorio de la demanda expedido el día que decidió:

1. ADMITASE LA DEMANDA *presentada en ejercicio de los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho por Miguel Alfredo Ledesma Chavarro en contra de las Nación- Departamento Administrativo de la Función Pública- Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Ministerio de Justicia y de Derecho- Procuraduría General de la Nación.*

2. *En aplicación del numeral 3º del artículo 171 del CPACA, **ORDÉNASE** la vinculación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y de la Fiscalía General de la Nación dado el eventual interés que puedan tener en las resultas del proceso.*

3. NOTIFICAR *este auto personalmente a la entidad accionada, Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Procuraduría General de la Nación, al Departamento Administrativo de la Función Pública o a quien haga sus veces y las entidades vinculadas Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y Fiscalía General de la Nación, por conducto de su representante legal, o quienes hagan sus veces, en la forma*

prevista por el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

4. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al señor Agente del Ministerio Público.

5. **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** al Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

6. **INFÓRMESE** a la comunidad sobre la existencia del presente proceso, de conformidad con el numeral 5 del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7. **CÓRRASE TRASLADO** de la demanda por el término de treinta (30) días para los efectos previstos en el artículo 172 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo., a las autoridades demandadas, al Ministerio Público y a los terceros que tengan interés en el resultado del proceso

8. **RECONÓCESE** personería al abogado Pablo Julio. Cáceres Corrales, identificado con C.C. 17.105.193 de Bogotá y T.P. 12.358 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder otorgado visible a folio 1 del expediente.

Esa providencia que ordena integrar el proceso, se ejecutó por el Consejo de Estado, su Secretaría y las partes cuando se notificó debidamente, quedó ejecutoriado, se dió traslado a los demandados quienes contestaron oportunamente la demanda. El demandante canceló los gastos decretados.

Todo esto fue reconocido por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo cuando decidió amparar, mediante el procedimiento de la tutela, el debido proceso al demandante y ordenó, en consecuencia continuar con el trámite en el perentorio plazo allí señalado.

Indudablemente el Consejo de Estado al ordenar darle continuidad al juicio a partir del momento procesal en que se encontraba, paralizado desde el 5 de Junio del 2017, es decir hace 4 años en la Sala de Conjuces, reconoció la validez de la tramitación adelantada hasta ese momento, de lo contrario otra hubiera sido la decisión tutelar.

Segundo: Continúa el Art. 165 en sus exigencias: "*Que las pretensiones no se excluyan entre sí...*".

Basta leer el texto de las pretensiones para entender que entre ellas existe la conexidad y la relación de congruencia que prueba la no exclusión de ellas. Dicen las pretensiones separadas, claro está, la que corresponde al contencioso objetivo (simple nulidad) de la que trata de la nulidad y restablecimiento del derecho:

Actuando en mi condición de apoderado judicial del Dr. **MIGUEL ALFRESO LEDESMA CHAVARRO** de conformidad con el poder que me ha conferido y el cuales acepto expresamente, me permito con apoyo en los artículos 137, 138, 149 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandar a la **NACIÓN COLOMBIANA/ PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**, para solicitar al **H. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA**, con previa citación y audiencia de los señores ministros de **HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**, del señor **DIRECTOR DEL**

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y del PROCURADOR GENERAL DE LA NACION o al PROCURADOR DELEGADO ANTE EL CONSEJO DE ESTADO y de la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, que, en sentencia definitiva declare lo siguiente:

PRIMERO.- QUE ES NULO EL DECRETO 1102 DE 2012, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL, (Diario Oficial. Año CXLVIII No.48444. 28 de Mayo de 2012), EN CUANTO RESTRINGE O LIMITA LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, DE DICIEMBRE 14 DE 2011 QUE DECLARÓ LA NULIDAD TOTAL DEL DECRETO 4040 DE 2004, ORIGINARIO DEL GOBIERNO NACIONAL, A PARTIR DEL 27 DE ENERO DE 2012, Y NO CON RETROACTIVIDAD DESDE SU EXPEDICIÓN Y DESDE QUE EL DECRETO ANULADO (4040 DE 2004) IMPIDIÓ LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL ESTABLECIDO POR EL DECRETO 610 DE 1998, ES DECIR, DESDE EL 1º DE ENERO DE 1999 Y DESCONOCE, ADEMÁS, LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SU ART. 3º.

SEGUNDO.- QUE, COMO CONSECUENCIA DEL PUNTO ANTERIOR, SE ACATE Y CUMPLA LA SENTENCIA DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2011 DEL CONSEJO DE ESTADO, LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA MEDIANTE LA CUAL ANULÓ EL DECRETO 4040 DE 2004.

TERCERO.- QUE ES NULO EL OFICIO No. SG-3313 DEL 21 DEL AGOSTO DE 2013, DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

ASI MISMO, SE ORDENE A LA NACIÓN COLOMBIANA/PROCURADURIA GENERAL LA NACION, LIQUIDAR Y PAGAR LAS REMUNERACIONES DE CARÁCTER LABORAL DEL DEMANDANTE, DURANTE EL PERÍODO DE SERVICIO QUE A CADA UNO CORRESPONDA, LAS PRESTACIONES SOCIALES DE LEY, A QUE TIENEN DERECHO, INCLUYENDO TODOS LOS FACTORES QUE EL ORDENAMIENTO DISPONE PARA CALCULAR LA BASE DE TAL LIQUIDACIÓN, CONSIDERANDO LOS INGRESOS TOTALES DE LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES Y EL DE LOS SENADORES DE LA REPÚBLICA Y REPRESENTANTES A LA CÁMARA, SEGÚN LO PREVISTO EN LA LEY 4 DE 1922 Y LA NORMATIVA DEL DECRETO 610 DE 1998.

CUARTO.- QUE TAL LIQUIDACION SE EFECTÚEN DESDE EL 1º DE ENERO DE 1999, FECHA EN QUE ENTRÓ A REGIR EL DECRETO 610 DE 1998, QUE ESTABLECIÓ PARA LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE DISTRITO JUDICIAL, LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS Y OTROS FUNCIONARIOS DE IGUAL CATEGORÍA, UNA REMUNERACIÓN EQUIVALENTE AL 60% PARA 1999, AL 70% PARA 2000 Y AL 80% DE 2000 EN ADELANTE, DEL INGRESO ANUAL Y TOTAL QUE DEVENGUEN LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES Y TENIENDO EN CUENTA EL TIEMPO DE SERVICIO DE CADA DEMANDANTE.

QUINTO.- COMO QUIERA QUE EL RÉGIMEN SALARIAL, SEGÚN EL PUNTO ANTERIOR, ES EL DEL DECRETO 610 DE 1998, AL ORDENAR LA LIQUIDACIÓN EN LOS TÉRMINOS AQUÍ SOLICITADOS, SE TENGA EN CUENTA QUE LOS MAGISTRADOS DE LAS ALTAS CORTES, DE CONFORMIDAD CON LA LEY 4a. DE 1992 (Art. 15), PERCIBEN IGUAL MISMA

E IDÉNTICA REMUNERACIÓN O INGRESO LABORAL QUE POR TODO CONCEPTO TIENEN LOS SENADORES DE LA REPÚBLICA Y LOS REPRESENTANTES A LA CÁMARA.

IGUALMENTE, QUE PARA LA ANTERIOR LIQUIDACIÓN SE INCLUYA EXPRESAMENTE COMO PARTE DE LA REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL VALOR DE LAS CESANTÍAS, FACTOR ÉSTE QUE SEGÚN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO, IGUALMENTE, HACE PARTE DEL COMPUTO DE LOS INGRESOS ANUALES Y TOTALES DE LOS MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

SEXTO.- QUE LOS VALORES RESULTANTES DE LA LIQUIDACIÓN AQUÍ REFERIDA SE AJUSTEN SEGÚN LOS TÉRMINOS DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SE CANCELEN LOS INTERESES PREVISTOS EN ÉSTA CODIFICACIÓN.

SEPTIMO.- QUE AL DISPONER LA CANCELACIÓN DE LAS SUMAS DEBIDAS, CON LOS EFECTOS RETROACTIVOS PREVISTOS EN LA LEY, DESDE EL 1º DE ENERO DE 1999, Y EN LOS PAGOS DE LA REMUNERACIÓN QUE EN ADELANTE SE REALICE EN CUMPLIMIENTO DE LA LEY Y LO DECRETADO EN LA SENTENCIA RESPECTIVA, SE ORDENEN LOS DESCUENTOS Y TRASLADOS A LA CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN O A LA ENTIDAD QUE HAGA SUS VECES PARA LOS EFECTOS DE LA CORRECTA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN O JUBILACIÓN A QUE TIENEN LOS DEMANDANTES Y QUE LA PENSIÓN O JUBILACIÓN SE RECONOCERÁ TENIENDO EN CUENTA LOS FACTORES DE LEY Y DE LOS QUE RESULTEN DE ESTAS PRETENSIONES.

OCTAVO.- QUE DE CONFORMIDAD CON EL ART. 188 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SE CONDENE EN COSTAS A FAVOR DEL DEMANDANTE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CUYA LIQUIDACIÓN Y EJECUCIÓN SE REGIRÁ POR LAS NORMAS PROCESALES VIGENTES.

Dice el acto de la Procuraduría aquí demandado que:

Ahora bien, es importante decir que el Gobierno nacional expidió el Decreto 1102 de 24 de mayo de del 2012, mediante el cual se dispuso una modificación sobre la bonificación por compensación, ajuste que fijó para los Procuradores Judiciales II, con efectos desde el 27 de enero de ese mismo año, el reconocimiento de un valor que sumado a la asignación básica y demás ingresos laborales anuales iguale al ochenta (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de la Corte suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura. En consecuencia la Procuraduría General de la Nación procedió a ordenar las modificaciones que resultaren del caso desde la fecha en mención para los Procuradores Judiciales II activos tal como ocurrió.

Esta sola manifestación del oficio demandado acredita su conexidad con el decreto cuya nulidad se solicita y, por supuesto, demuestra plenamente que las pretensiones no se excluyen.

Tercero: "Que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas". Sobre este punto se afirma en la demanda:

La demanda se interpuso en tiempo oportuno, y esa fue una consideración sustancial para haberla admitido en el auto transcrito. El cumplimiento de este requisito se acredita simplemente observando la fecha del oficio demandando y su notificación por aviso surtida en día 8 de Octubre de 2013. Debe computarse el tiempo transcurrido durante la tramitación previa de la conciliación de extrajudicial ante la Procuraduría. Todo ello se confronta con la fecha de la presentación de la demanda que sucedió el día 8 de Abril de 2014, es decir, dentro de los cuatro meses previstos por el C.P.C.A.

Pero es de considerar, además, el artículo 164 del C.P.A.C.A. que dispone la ausencia de toda caducidad cuando se trata de reclamaciones con pagos periódicos.

Cuarto: "Que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento".

Esto es evidente y así lo determinó el Despacho en el auto admisorio de la demanda. En el cual se aceptó la acumulación y quedó debidamente ejecutoriado. Esta acumulación no puede ser disuelta ahora por la Sala de Conjuces porque para ello, tendría que anular el procedimiento hasta ahora surtido y volver a pronunciarse sobre la admisión de la demanda.

Esta nulidad procesal sería necesaria porque permite al demandante, si es necesario, modificar la demanda, las pretensiones, las pruebas y además el poder, presentar actos procesales que permite la ley. Lo contrario es cercenar el debido proceso.

REFUTACIÓN DE LA MOTIVACIÓN DEL AUTO RECURRIDO:

FALSA MOTIVACIÓN JURÍDICA DEL AUTO DEL 23 DE AGOSTO DE 2021

Sin atender el contenido de las pretensiones de la demanda que en este memorial he transcrito, el auto recurrido parte de una **falsedad jurídica**. El argumento que expone para sostener que no es competente en el conocimiento de la nulidad y restablecimiento del derecho (contra el Oficio SG No. 3313 del 21 de Agosto de 2013) acumulada con el de la nulidad (Decreto 1102 de Mayo 24 de 2012) consiste en que no es posible esa acumulación cuando se pide la nulidad del acto general o reglamento **LA NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD**, cuya competencia es de la Sala Plena y corresponde a un procedimiento diferente.

La afirmación de qué en las pretensiones se persigue la nulidad por inconstitucionalidad es falsa y no puede servir de fundamento al auto recurrido porque viola el acceso a la justicia, el debido proceso y las reglas procesales del C.P.A.C.A.

Para demostrar que este es fundamento de semejante decisión basta leer en las páginas 4 y 5 del auto y en la 11 estos párrafos:

Primero: Páginas 4 y 5.

De las pretensiones claramente se deduce que existen pretensiones de simple nulidad y pretensiones de orden económico, particular y concreto acumuladas en una misma demanda, por lo que El Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y de conformidad con la competencia legal asignada a la Sección Segunda y ahora a esta Sala de Conjuces, por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA-,

procede a reiterar su criterio⁴ en cuanto a: (i) las diferencias existentes entre los mecanismos de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad, al igual que (ji) frente a la improcedencia de acumular pretensiones subjetivas con el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. Para el efecto, la Sala de Conjuces, acoge las argumentaciones realizadas en dicha providencia, en la que se pronunció de la siguiente manera:

"El Consejo de Estado, en ejercicio de esa competencia constitucional, para conocer del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se ha visto en la necesidad de calificar tales demandas y en ese medida, ha encontrado defectos por parte de quienes han hecho uso de ambos medios de control, para precisar que tratándose del primero — inconstitucionalidad-, el único análisis que debe hacer el interesado es contrastar si el acto infringe de manera directa la Constitución. Sin embargo, esta comparación simplista, es la que ahora preocupa a esta Sala, toda vez que el Legislador hizo un juicioso estudio en la Ley 1437 de 2011 que va mucho más allá, pues existen otros requisitos que los distancian — artículo 135 y 137 *Ibidem*-, y que han sido desarrollados por esta Corporación.

Otro punto complejo que advierte la Sala, recae sobre el alcance del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pues algunos, erróneamente, consideran que un acto de carácter particular puede estar sometido a un análisis constitucional, cuando este mecanismo sólo procede de forma privativa contra actos administrativos de carácter general.

En este orden de ideas, la Sala, encuentra más que oportuno fijar una posición jurisprudencial que determine de forma precisa cuáles son los requisitos que diferencian el medio de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. A partir de ese análisis, se revisará el caso concreto.

Por otro lado, frente al medio de control de nulidad, la Sala, detecta que algunos usuarios de la administración de justicia, consideran que por la vía de un juicio contencioso de nulidad por inconstitucionalidad -como ocurre en este caso-, resulta procedente acumular pretensiones generales y abstractas, con otras de contenido subjetivo propias de la nulidad y restablecimiento del derecho, amparados en las previsiones del artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, tal vez inclinados por motivos de celeridad y economía procesal. La tesis anterior ha llevado que hoy en día ante esta Corporación, se hayan presentado ya varias demandas con tales pretensiones y fines.

Todo lo expuesto entonces, es demostrativo de la falta de una posición única por lo menos ante la Sala de Conjuces, que determine el camino procesal que debe recorrer la acumulación de una pretensión general de nulidad por inconstitucionalidad con otras que busquen restablecimientos del derecho ya en el campo laboral. La Sección Segunda, por su parte, mantiene dos posturas distintas, pero no excluyentes relacionados con: i) La procedencia de acumulación de pretensiones cuando los actos guardan relación con los hechos, es decir, que sean conexos⁵, y, por otra parte, ii) Que además de determinar la relación de los actos, sea necesario revisar si el funcionario judicial tiene competencia sobre todos los actos demandados, con el fin de garantizar el principio de la doble instancia y por tanto de conservar el rol del Consejo de Estado como órgano de cierre⁶.

En este orden de ideas, la Sala considera que esta discusión debe ser atendida por su importancia jurídica, pues se ve implícita una tensión entre los principios de celeridad, economía procesal y de la doble instancia. Adicionalmente, el Consejo de Estado, como órgano de cierre, debe preservar el respeto al precedente y la seguridad jurídica de los actores, desde sus dos dimensiones⁷, esto es: i) estabilizar las competencias de los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia, y, ii) tener certeza que la resolución de la controversia se hará igual en casos análogos⁵.

⁴ Este criterio ya fue reafirmado mediante auto emitido por esta Sala de Conjuces mediante auto del 18 de octubre de 2019 dictado dentro del proceso No. 11001-03-25-000-2018-00261-00 (0985-2018 C.P. Dr. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" Sentencia del 11 de febrero de 2016, Radicado: William Hernández Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B" Auto del 8 de febrero de 2017, Radicado: 11001-03-25-000-2014-01192-00 (3850-14), C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-250-12 del 28 de marzo de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, Referencia: expediente 0-8590, D-8613 y D-8614. ⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-250-12 del 28 de marzo de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, Referencia: expediente D-8590, D-8613 y D-8614.

En definitiva, sobre estos tópicos que son de relevancia jurídica, resulta imprescindible sentar un criterio judicial, pues a partir de los supuestos fácticos estudiados, la Corporación, entiende propicio en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción, proveer una única tesis que aclare las zonas grises que se han presentado en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, con el fin que sea aplicada en los tres niveles establecidos en el artículo 106 de la Ley 1437 de 2011 garantizando así, el principio constitucional de seguridad jurídica.

Son pues los motivos anteriores los que mueven a la Sala a dictar un auto en este caso:

1. *La tesis Judicial sobre la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad v las decisiones que correspondan.*

La Sala se ocupa de decidir sobre la admisión de la demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad, presentada el ciudadano Jorge Iván Ríos García, a través de apoderada judicial, contra la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública y Fiscalía General de la Nación, a través de la cual, solicitó la declaratoria de nulidad de algunos apartes normativos de los siguientes actos administrativos de carácter general y uno particular⁸:

Segundo: Página 11

Siendo ello así, el Despacho, en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA⁴, considera que el medio de control adecuado para examinar las pretensiones de la demanda de la referencia, no es el de nulidad por inconstitucionalidad como erróneamente lo afirma la parte actora, sino el de nulidad, previsto en el artículo 137 del mismo Código⁹"

Vistas así las cosas y dado que la demanda presentada por el actor, no puede ser tramitada bajo las cuerdas procesales del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad sino por la de nulidad, en la medida en que se controvierte la legalidad de Varios reglamentos que desarrollan la ley 4 de 1992, la Sala, amparada en lo dispuesto en el precitado artículo 171 del CPACA, admitirá la demanda bajo las reglas del medio de control de nulidad en contra de un decreto que desarrolla una ley marco dictado por el Gobierno Nacional y así se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Por último, según lo dispuesto en el CPACA y el artículo 20 del Acuerdo Número 080 de 12 de marzo de 2019 — Reglamento Interno del Consejo de Estado-, la competencia para conocer tanto del medio de control de nulidad, como de nulidad por inconstitucionalidad contra los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, es de la Sección Segunda de esta Corporación, por lo cual se avocará conocimiento en tal sentido.

CONCLUSIÓN: De conformidad con las anteriores consideraciones, la demanda incoada, deberá sujetarse al mecanismo procesal procedente, que, en el caso de la referencia, es el de NULIDAD cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda del Consejo de Estado, al tratarse de un asunto de carácter laboral, por lo que la Sala, deberá resolver sobre su admisión, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia".

Al confrontar lo dicho en el auto recurrido con las pretensiones tenemos:

Primero: Dice la demanda al citar las normas en que se basa sus pretensiones :

"me permito con apoyo en los artículos 137, 138, 149 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo..."

Aquí no se cita el artículo 135 de C.P.C.A. sobre la nulidad por inconstitucionalidad.

Segundo: Se suplica en la primera pretensión la simple nulidad no por inconstitucionalidad sino por transgredir el ordenamiento legal al desconocer el Decreto 1102 del 24 de Mayo del 2012 el artículo 1746 del Código Civil. (Cfr. Capítulo de normas violadas)

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de octubre de 2018, Expediente 1 1001-03-24-000-201800387-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Art. 1746.- La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.

En las restituciones mutuas que hayan de hacerse los contratantes en virtud de este pronunciamiento, será cada cual responsable de la pérdida de las especies o de su deterioro, de los intereses y frutos, y del abono de las mejoras necesarias, útiles o voluptuarias, tomándose en consideración los casos fortuitos, y la posesión de buena fe o mala fe de las partes; todo ello según las reglas generales y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo.

El carácter **ex tunc** de los fallos de nulidad en el contencioso administrativo deriva de las prescripciones legales de la materia y en tal virtud han sido reconocidas por Jurisprudencias colombianas de todas las Cortes.

Tercero: Ni en las pretensiones ni en el concepto de la violación de la demanda se esta utilizando el medio de control de nulidad del citado Decreto 1102 por inconstitucionalidad, se trata de la simple nulidad regulada por el artículo 137 del C.P.A.C.A. por lo tanto, es falso que contra el Decreto 1102 del 24 de Mayo del 2012 se ejerza ese control de nulidad por inconstitucionalidad (artículo 135 del C.P.C.A.) como lo afirma el auto recurrido.

Como quiera que se trata de una acción de simple nulidad es viable de acuerdo con el artículo 165 la acumulación propuesta. Si hubiera ejercido la acción de nulidad por inconstitucionalidad no sería viable la acumulación porque el procedimiento es diferente y el juez competente de manera exclusiva es la Sala Plena del Consejo de Estado. Como se puede leer en la demanda el ejercicio de la acción contenciosa se dirige a : Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda y no al Consejo de Estado Sala Plena.

Si leemos con atención la demanda encontramos, sin dificultad alguna que la **intention auctoris** es incoar la acción de simple nulidad, no la de nulidad por inconstitucionalidad y la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto particular, dañino e ilegal.

En conclusión, ruego a la Sala de Conjuces leer las pretensiones de la demanda para que llegue a la conclusión que aquí no se presenta una demanda de nulidad por inconstitucionalidad sino una de simple nulidad contra el Decreto 1102 del 24 de Mayo del 2012 que hace viable la acumulación con la demanda del acto administrativo de contenido particular y concreto de la Procuraduría General de la Nación en los términos del Artículo 165 del C.P.C.A.

Pido al señor ponente dar curso legal a este memorial.

Atentamente



PABLO J. CÁCERES CORRALES
C. de C. No. 17.105.193 de Bogotá
T. P. No. 12.358 del Consejo Superior de la Judicatura

