



4.1.0.1. Grupo de Representación Judicial



Radicado: 2-2022-028197

Bogotá D.C., 1 de julio de 2022 15:11

Honorable

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA**

correo electrónico: [scregtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:scregtadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

[s02des14tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s02des14tadmincdm@notificacionesrj.gov.co)

Bogotá D.C.

E.S.D.

Radicado entrada  
No. Expediente 24236/2022/OFI

**Radicado:** 25000234200020220008500  
**Demandante:** JAVIER FRANCISCO MARTINEZ RODRÍGUEZ  
**Demandado:** NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTROS  
**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**LAURA ISABEL LOPEZ CAMACHO**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.094.272.782 de Pamplona, N. de Santander, portador de la tarjeta profesional No. 284936 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado judicial de la **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PÚBLICO** mediante poder especial que se adjunta con el presente escrito, solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería, y en el mismo sentido manifiesto a usted que encontrándose

vigente la oportunidad procesal, procedo a presentar **CONTESTACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos

## 1. PRONUNCIAMIENTO EXPRESO SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Tanto la jurisprudencia como la doctrina colombiana han manifestado de forma clara, que los hechos deben referirse a una serie de acontecimientos, en la cual tendrá la base primordial para la formulación de los fundamentos de las pretensiones o peticiones de la demanda.

De otra parte, los hechos de la demanda deben ser enunciados de forma clara, concreta completa y con un consecutivo de relación, toda vez que son los hechos y no las pretensiones los que deben acreditarse mediante los diferentes medios probatorios, y en este caso que darán fe de los perjuicios causados. Con esta precisión expondré la posición de mi representada frente a los hechos expuestos en la demanda.

El Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar las prestaciones sociales de los funcionarios públicos de la Fiscalía General de la Nación en razón que está ultima forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal de acuerdo con los artículos 249 y 253 constitucionales.

En consecuencia, es la Fiscalía General de la Nación a través de la Subdirección de Talento Humano competente para pronunciarse sobre las prestaciones sociales del señor JAVIER MARTINEZ RODRIGUEZ, quién estuvo vinculado a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN en el periodo de 1995 a 2017 y dio origen al pronunciamiento de fondo de los actos administrativos demandados.

Por la misma razón, desconocemos la situación fáctica que manifiesta la parte actora, su cargo o fecha exactas de ingreso y retiro de la entidad, lo mismo que el monto de su salario, la periodicidad de los pagos, o las reclamaciones que haya hecho a su empleador y las respuestas que haya recibido.

De acuerdo a lo anterior, frente a los hechos, es pertinente precisar que ninguno de los supuestos fácticos enunciados por la parte demandante no le constan, ni le corresponde manifestarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto no es la autoridad administrativa competente que expidió los actos que se impugnan, ni es la Entidad que mantuvo un vínculo laboral o de otra índole con el señor Martínez Rodríguez en razón que sería una conducta contraria a la funciones de esta cartera manifestarse al respecto.

Finalmente, es importante resalta que en ninguno de los hechos reseñados en la demanda se menciona, ni se hace relación indirecta a la vinculación en la litis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en razón, es que inexistente cualquier desarrollo en los fundamentos fácticos u competencia que pudiese endilgar responsabilidad a esta cartera.

## 2. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS PRETENSIONES

Este Ministerio se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no ha transgredido las disposiciones citadas por el apoderado del demandante, en razón a que no existe, ni existió, vínculo jurídico alguno, legal, reglamentario, contractual o laboral con el accionante. Igualmente, la cartera que represento no tiene el deber legal de reconocer, liquidar, reliquidar, ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Fiscalía General de la Nación y establecidas por los Decretos expedidas por el Gobierno Nacional de acuerdo con los artículo 10 y 14 de la Ley 4 de 1992.

Aunado a ello, los actos administrativos controvertidos no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la controversia planteada en esta ocasión obedece a una situación fáctica y jurídica que tiene el demandante frente la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y en ningún momento existe competencia o participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

## EXCEPCIONES PREVIAS

### 3. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

De conformidad con el numeral 6° del artículo 180 y el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", debe su Despacho resolver esta excepción como previa, en cuanto se señala, que:

#### ***"Artículo 175. Contestación de la demanda.***

*Par. 2 (Subrogado por la Ley 2080 de 2021, artículo 38) De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

*Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.*

*Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

***Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de manifiesta legitimación en la causa y prescripción extintiva, se***

***declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A. (...) (Negrilla fuera de texto).***

Por su parte, el artículo 138 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, (En adelante CPACA), define el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO en los siguientes términos:

***"Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.***

*Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel". (Negrilla fuera de texto).*

De conformidad con el precepto anterior, debemos manifestar que la estrategia defensiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consistirá en poner de manifiesto y demostrar que no existe legitimación manifiesta en la causa por pasiva, en razón que, no existe, ni existió una relación jurídica, laboral, contractual imputable entre esta Cartera Ministerial y la parte actora, ni con los hechos de la demanda que consecuentemente habrían producido la vulneración de un derecho subjetivo encabeza del señor Martínez Rodríguez.

Tal como expresa el artículo 138 CPACA, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo podrá solicitar ante el juez que se declare la nulidad del acto

administrativo contrario a derecho y de conformidad con las causales del artículo 138 , esto, contra la Entidad Pública o de un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma hubiese expedido en el acto administrativo que se pretende impugnar, y que será la Entidad, dentro del marco de sus funciones o en extralimitación de las mismas quien tuvo conocimiento del fondo del asunto.

En razón de lo anterior, en el *sub lite*, no debe ser llamada a prosperar la acción contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto los hechos derivan de la presunta ilegalidad y en consecuencia, la vulneración de los derechos subjetivos del señor Martínez Rodríguez mediante el pronunciamiento de fondo plasmado en el Oficio No SRAP – SAJ – 0045 DEL 17 de junio de 2017 y la Resolución No 2-3112 del 18 de octubre de 2017 proferida por la Subdirección de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación la cual resuelve el recurso de reposición interpuesto por el apoderado Robison Javier Herrera Peñalosa en representación jurídica del señor Javier Martínez Rodríguez, y de acuerdo a las manifestaciones de la parte actora, se niega el reconocimiento, reliquidación y pago de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

Respecto a la legitimación en la causa por pasiva de conformidad con la jurisprudencia tiene la capacidad para comparecer y debe ser vinculada como parte procesal por pasiva la Entidad o Autoridad que profirió los actos administrativos de los cuales se pretende la declaración de nulidad, por tanto, es la Fiscalía General de la Nación, quien debe comparecer para los efectos, esto en congruencia con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, el Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 02 de marzo de 2017, establece al respecto que:

***"La legitimación en la causa, es aquella situación en la que se halla la persona que ocupa una posición dentro de la situación debatida, que le permite reclamar o la hace una destinataria de la reclamación, según se trate de la legitimación en la causa por activa, o por pasiva. Así, cuando se impugna un acto administrativo de carácter particular y concreto, estará legitimado por activa, quien se sienta afectado por el acto administrativo demandado, en un derecho suyo amparado legalmente, y estará legitimada por pasiva, la entidad que lo profirió. (Negrilla y subraya fuera de texto).***

De acuerdo a lo anterior, y bajo el principio de legalidad, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le compete exclusivamente ejercer aquellas funciones expresamente señaladas por la Constitución, la Ley y las disposiciones de orden reglamentario mediante las cuales se establezca su régimen competencial de acuerdo al artículo 5 de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales, no se establece ninguna función respecto de asumir la responsabilidad y/u obligaciones contraídas por otras

A su vez, por mandato de los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solamente pueden realizar lo que la Constitución y la Ley expresamente les ha encargado, según la competencia asignada, y les está prohibido ejercer otras funciones distintas a las atribuidas por las normas que reglamentan su funcionamiento. La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las Leyes. De conformidad con el artículo 6 de la Constitución Política determina que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las Leyes y "por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones". En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas, de acuerdo al artículo 121 constitucional, para las demás actuaciones se obra de conformidad con lo que determine la ley o el reglamento que disponga sus funciones detalladas según el artículo 122 constitucional.

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión arbitraria al funcionario de turno ni una prerrogativa o sinecura para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva a las normas que reglamentan su funcionamiento, caso para esta cartera ministerial, se deberá estar conforme con el **Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"**.

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la ley 489 de 1998 en su artículo 5, establece que los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido confiados expresamente por la ley, ordenanza,

acuerdo o reglamento ejecutivo. En consecuencia, no es legalmente factible exigir a una entidad el ejercicio de acciones que se encuentran por fuera de las atribuciones y/o funciones que expresamente le señale la Constitución Política y la ley, por lo que al juzgado le está constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende la parte accionante.

Por tanto, es pertinente acotar que una sentencia condenatoria contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estaría violando el principio de legalidad, en tanto, no se desprende de los hechos de la demanda ningún acto, acción u omisión que demuestre el actuar ilegítimo o extralimitación de las funciones atribuidas específicamente a esta Cartera ministerial que allá producido la presunta vulneración de un derecho subjetivo del accioante, razón que resulta plenamente procedente alegar la inexistencia de legitimación manifiesta de la causa por pasiva.

Así, el Honorable Consejo de Estado en Sentencia del 21 de septiembre de 2016 Radicación número: 27001-23-33-000-2013-00271-01(51514), respecto de la falta de legitimación por pasiva señaló al respecto que:

*"La legitimación en la causa, sea por activa o por pasiva, es un presupuesto procesal derivado de la capacidad para ser parte. Es una facultad que le asiste a una persona, sea natural o jurídica, para ostentar dicha calidad y, por ende, formular unas pretensiones atinentes a hacer valer un derecho subjetivo sustancial o contradecirlas y oponerse a ellas. El artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A., prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. **Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la***

***falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda". (Negrilla fuera de texto).***

Aunado a lo anterior, es de señalar que el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto del 21 de septiembre de 2017 resolvió un recurso de apelación contra una providencia que había vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un proceso en el que se estudiaba situaciones fácticas y jurídicas similares a las planteadas en este juicio frente a la Rama Judicial. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez.

En el auto aludido, se dispuso revocar el proveído de vinculación apelado, y ordenó la desvinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de dicho proceso, argumentando al efecto lo siguiente:

***"...tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de unos actos administrativos expedidos por la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, es esta entidad la llamada a resistir la pretensiones de la demanda y; en caso de prosperar la pretensión de nulidad, habrá que determinarse si la entidad demandada es la obligada o no al reconocimiento y pago de las prestaciones, decisión de fondo para la cual no es necesaria la presencia de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro ente estatal.***

*Por lo que se concluye que en el asunto objeto de estudio no se configuran los supuestos exigidos para el caso del litisconsorcio necesario, dado que la relación entre la Nación – Consejo Superior de la Judicatura y la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público no afecta la decisión de fondo que se tome en el presente asunto.*

*Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al*

*proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso.”*

Razón que evidencia que en procesos en los cuales se discute la nulidad y restablecimiento de un acto administrativo, no se configuran los elementos necesarios para la integración por pasiva de esta Cartera Ministerial – como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia- “ (...) *tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de unos actos administrativos expedidos por la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, (...) para la cual no es necesaria la presencia de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro ente estatal.”*

Razón por la cual, desde esta parte previa de esta contestación se solicita a su H. Despacho se **DESVINCULE** a la Cartera Hacienda por resultar inocua su presencia en el plenario, en tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva para responder por presuntas obligaciones laborales derivadas por los servicios prestados por empleados vinculados a otra entidad.

Así mismo, vale la pena recalcar que el medio de control incoado es el de nulidad y restablecimiento del derecho contra unos actos administrativos particulares expedidos por el LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a través de sus dependencias, los cuales resolvieron una situación jurídica concreta del accionante, hecho que limita al juez a pronunciarse únicamente frente al problema jurídico que se deriva de la demanda. Tal situación impide que el a quo extienda su análisis frente a aspectos que no fueron objeto de debate.

### **3.1. IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTAL Y LA VINCULACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Es importante supeditar la controversia a la establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP, en lo que tiene que ver con el trámite de aprobación del presupuesto de la Rama Judicial, en relación con las variaciones salariales o nuevos factores salariales en favor de sus empleados.

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

La preparación del presupuesto es el resultado de un conjunto de actividades que se desarrollan con el propósito de obtener un producto, el proyecto de ley, que permita alcanzar los objetivos del sistema presupuestal establecidos en la norma. La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y, como se señaló antes, constituye una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda. La Constitución y el EOP señalan taxativamente el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones.

El Artículo 345 constitucional reitera el principio de legalidad respecto a las contribuciones o impuestos y con relación al gasto público.

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

Continuando, con las precisiones del caso, es necesario recalcar el principio de especialización del sistema presupuestal contemplado en el Decreto 111 de 1996, según el cual, las apropiaciones deben destinarse y ejecutarse por las diferentes entidades públicas que hacen parte del presupuesto nacional. En desarrollo de dicho principio, toda entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal es ejecutora de sus propios recursos y en caso de ser condenada, de acuerdo al artículo 45 del Decreto

en mención, debe incluir la partida correspondiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones producto de una sentencia u otra forma de terminación de conflictos.

Sobre el particular, es preciso recordar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>1</sup>, se refiere a la autonomía presupuestal, esto es, a la capacidad de contratación y de ordenación del gasto de las entidades que son secciones en el Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:

**"ARTICULO 110.** <Artículo modificado por el artículo [124](#) de la Ley 1957 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)."

En virtud de lo anterior, le corresponde a cada una de las secciones presupuestales, priorizar la asignación de recursos para atender los gastos que las leyes preexistentes ordenan, en concordancia con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los techos de gastos autorizados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Así las cosas, en lo que corresponde a la competencia de esta Dirección, es pertinente indicar que, en la programación presupuestal y aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación en cada vigencia fiscal, además del ente legislativo, concurren las secciones presupuestales que son las encargadas de solicitar los recursos pertinentes de acuerdo a sus objetivos y prioridades institucionales.

---

<sup>1</sup> Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

En ese proceso, con base en los anteproyectos de presupuesto que presentan las entidades, se asignan los recursos consultando las disponibilidades fiscales existentes, en aplicación de las normas vigentes y los instrumentos establecidos para el efecto. Es así que la formulación del presupuesto de cada vigencia fiscal está sujeta a normas orgánicas, en donde cabe resaltar la Ley 1473 de 2011, que establece la "Regla Fiscal", cuya finalidad es la sostenibilidad de las finanzas del Estado y se convierte en un parámetro infranqueable para el ejercicio presupuestal, que debe ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Financiero.

En ese sentido, por disposición legal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como gestor de la política fiscal y económica del país, tiene fijadas funciones específicas, relacionadas con la asignación de los recursos en forma global a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación. Para ello, le comunica el espacio fiscal para atender los gastos de inversión de la respectiva vigencia fiscal, y en coordinación con el DNP, se le informa a cada sector el Marco de Gasto de Mediano Plazo del que dispondrá en los próximos cuatro años.

Dicha asignación no es discrecional, obedece a los mandatos legales establecidos en la Constitución Política de Colombia y el Estatuto Orgánico de Presupuesto – EOP y sus decretos reglamentarios. Es así como la incorporación de los gastos de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación se encuentran supeditados a:

- 1) La disponibilidad de recursos públicos que permitan financiar el gasto, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.
- 2) El Marco Fiscal de Mediano Plazo que contiene el Plan Financiero, según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 111 de 1996 que debe considerar las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.
- 3) La Ley de Regla Fiscal, Ley 1473 de 2011, cuya finalidad es mantener la sostenibilidad de las finanzas del Estado.

**Es importante aclarar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.**

De conformidad con lo anterior, reiteramos que la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en este caso, de la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, como sección presupuestal de la Ley 2008 de 2019,<sup>2</sup> en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como se observa, las personas jurídicas de derecho público, tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley.

Sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996, ha manifestado:<sup>3</sup>

*"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"*

En el mismo sentido, esa Corporación también expresó en la Sentencia 283 de 1997, que:

*"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha*

---

<sup>2</sup> "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020"

FOU Wgwj nT J5 iNil ag7q av20 Tns=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

*determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa<sup>2</sup>.*

*Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.*

*La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en ultimas, se estará limitando su capacidad de acción (...).”*

Por tanto, la Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Los órganos tienen la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la ley de presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.

En virtud de lo anterior, le corresponde a cada una de las secciones presupuestales, priorizar la asignación de recursos para atender los gastos que las leyes preexistentes ordenan, en concordancia con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los techos de gastos autorizados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.”

Así mismo, se observa que en la presente vigencia fiscal la Fiscalía General de la Nación tiene apropiados en el presupuesto de funcionamiento de la presente vigencia los siguientes recursos:

**APROPIACION FISCALIA GENERAL DE LA NACION 2021 y 2022**

CONCEPTO DE GASTO	APROPIACION VIGENTE	
	2021	2022
<b>TOTAL FISCALIA GENERAL DE LA NACION</b>	<b>4.151.808.267.150</b>	<b>4.872.128.636.634</b>
<b>A PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>	<b>4.057.390.267.149</b>	<b>4.218.350.300.000</b>
01 Gastos de Personal	3.424.542.893.817	3.516.296.400.000
02 Adquisición de Bienes y Servicios	469.536.400.000	462.337.400.000
03 Transferencias corrientes	147.153.919.002	222.355.700.000
07 Disminución de Pasivos	2.181.500.000	2.461.000.000
08 Gastos por tributos, multas, sanciones	13.975.554.330	14.899.800.000
<b>B SERVICIO DE LA DEUDA</b>	-	<b>514.422.336.633</b>
<b>C PRESUPUESTO DE INVERSION</b>	<b>94.418.000.001</b>	<b>139.356.000.001</b>

Cifras en pesos

Así las cosas, la Fiscalía General de la Nación cuenta con el presupuesto de funcionamiento, necesario para atender a los gastos de personal y para atender el costo de la nómina certificada. Es de anotar, que es competencia de la entidad, de acuerdo con su priorización de gasto, establecer las disponibilidades presupuestales y si es el caso, proponer para evaluación de esta Dirección, las modificaciones que le permitan atender los gastos priorizados.

#### **4. PLEITO PENDIENTE**

En desarrollo del principio procesal de la seguridad jurídica, el ordenamiento jurídico prevé la configuración del fenómeno jurídico denominado pleito pendiente, establecida como excepción previa, con el fin de evitar la expedición de sentencias contradictorias sobre un idéntico asunto.

En consonancia con lo expuesto, se sucinta a la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexas, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto,

IFOU Wgwj nT J5 iNii ag7q av20 Tns=  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso.

Del mismo modo, el artículo 161 del Código General del Proceso en lo que aquí interesa, dispone:

*“Artículo 161. Suspensión del proceso. El juez, a solicitud de parte, formulada antes de la sentencia, decretará la suspensión del proceso en los siguientes casos:*

- 1. Cuando la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción.*

*(...)”.*

De acuerdo con la norma transcrita, se concluye que la figura jurídica de la prejudicialidad implica la suspensión temporal de la competencia del juez en un caso concreto, hasta tanto se decida otro proceso cuya resolución tenga incidencia en el que se suspende, esto con el fin de impedir decisiones contradictorias.

Es así que la Sección Primera del Consejo de Estado explicó que la suspensión del proceso por prejudicialidad hace referencia al derecho que tienen las partes de solicitar la medida, debido a la existencia de uno o varios procesos que guardan íntima relación con el objeto que se debate en el proceso que se pretende suspender, en consonancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en Auto No. 278 de 2009.

En el caso sub iudice, se debate la nulidad simple de los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional por los cuales se dicta el régimen prestacional y salarial del a Fiscalía General de la Nación.

A esos efectos, me permito indicar que, de conformidad con los archivos de esta Cartera Ministerial, se evidencian los siguientes medios de control de nulidad simple actualmente

admitidos y en curso en los cuales se acusan las mismas normas hoy demandadas bajo los mismos argumentos que sostiene el actor del presente medio de control:

NUMERO DE RADICADO	ACTOR	CONJUEZ PONENTE	FECHA DE ADMISIÓN
11001 03 25 000 2018 01018 00 (3264-2018)	Franciliano Díaz Díaz	Dr. Carlos José Mansilla Jáuregui	9 de febrero de 2021
11001 03 25 000 2018 01365 00 (4565-2018)	Leiber Alfonso Luna Camacho	Dr. Miguel Arcangel Villalobos Chavarro	31 de agosto de 2021
11001 03 25 000 2019 00618 00 (4744-2019)	Oscar Marino Quintero Vargas	Dr. Alfonso Palacios Torres	28 de junio de 2021
11001 03 25 000 2018 00422 00 (1792-2018)	Álvaro de Jesus Duque Orjuela	Dr. Pedro Simón Vargas Sáenz	26 de noviembre de 2019
11001 03 25 000 2017 00925 00 (4877-2017)	Marleny Almanza Gil	Dra. Carmen Anaya de Castellanos	17 de enero de 2020

Siendo incoada la misma acción de nulidad simple por la parte actora, mediante el medio de Nulidad simple ante el Consejo de Estado admitida mediante Auto de fecha 28 de septiembre de 2021 con Radicado No. 11001032500020180047200.

## 5. EXCEPCIONES DE FONDO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opone a que se declare la prosperidad de todas las pretensiones formuladas por la parte actora en cuanto se refiere a declarar la nulidad de actos administrativos que se enmarcan bajo la estricta sujeción a los previsto en la Ley 4 de 1992 y los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en cada vigencia. de las normas demandadas.

Lo anterior dado que dichas normas corresponden a un ejercicio válido de la potestad reglamentaria de la que goza el Gobierno Nacional y se ajusta al ordenamiento legal

previamente establecidos para ejercer dichas competencias en el marco de la Ley 4 de 1992, entre otras razones que se ponen de manifiesto en la presente contestación.

## **LOS DECRETOS DEMANDADOS SE ENMARCAN DENTRO DE LOS LÍMITES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA QUE GOZA EL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE LEYES MARCO**

Las actos administrativos demandados fueron expedidos con estricta sujeción a los previsto por los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, también demandados en acción de nulidad, los cuales no son contrarias al principio de legalidad, como lo afirma la parte actora, sino que se inscribe dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de la que goza por disposición constitucional y legal el Gobierno Nacional.

En efecto, las normas que aquí se censura se expidió en desarrollo de las competencias que la Constitución Nacional otorga al presidente de la república en el numeral 11 del artículo 189 y la Ley 4 de 1992. La citada norma constitucional faculta al jefe del ejecutivo para ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Según una jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado la violación de la potestad reglamentaria solo puede configurarse cuando el Presidente de la República, contraríe la voluntad de la propia ley reglamentada u otra del mismo linaje, lo que acontece cuando la Ley de manera expresa ya se ocupó de la materia, y el Reglamento Presidencial la controvierte, modifica o desconoce su exacto sentido.

Además de lo anterior, debe tener en cuenta que los asuntos laborales tienen una regulación propia de ley marco. En efecto, la Constitución Política, artículo 150-19, establece las leyes marco como aquellas normas generales que señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para reglamentar materias específicas, como el crédito público, el comercio exterior, el régimen cambiario, la modificación de aranceles, tarifas y demás disposiciones aduaneras, el mercado

financiero, bursátil y asegurador, o el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

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

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

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

Por efecto de dichas leyes, en las materias indicadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que se caracterizan por su complejidad y evolución constante, ha indicado la jurisprudencia nacional que existe una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según la cual el primero dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios, en los cuales se vierte la política estatal respectiva, y el segundo expide las normas de desarrollo y concreción de los mismos. De esta manera, se conjugan la estabilidad de una regulación básica y muy general, de carácter legislativo, con la oportunidad, agilidad y efectividad de una regulación adicional, de carácter administrativo, expedida por el Presidente de la República.

Con base en dicho marco constitucional, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 4ª de 1992, *“Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras*

*disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.*

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

1. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
2. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
3. Los miembros del Congreso Nacional, y
4. Los miembros de la Fuerza Pública.

En consecuencia, las normas demandadas aciertan al reservar como una competencia propia del Gobierno Nacional la función de incremento salarial que anualmente se ordena para los empleados de la Fiscalía General de la Nación. Esa es una decisión que solo puede ser modificada por el legislador en los términos y dentro de los límites señalados expresamente por la Constitución.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en Sentencia del veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018) proferida dentro del proceso Rad. No. 11001-03-27-000-2014-00038-00 (21144) Consejera Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez ha sostenido que en el caso de esos decretos nos encontramos ante una faculta reglamentaria ampliada ya que la generalidad que caracteriza las leyes marco, por la naturaleza de las materias que son su objeto, por tratarse de asuntos cambiantes y de carácter técnico, justifica la facultad y competencia del Gobierno Nacional, para regularlas de manera ágil, a fin de que no pierdan su razón de ser.

Por eso estas leyes suponen una distribución de competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El primero, le corresponde determinar, por medio de la ley, las pautas generales para que las enunciadas materias sean reguladas; el segundo debe precisar y completar esas disposiciones legales mediante decretos. Lo que lleva a señalar que las leyes marco cobran sentido mediante la actividad reglamentaria que realiza el ejecutivo. Los decretos que se expiden en virtud de la ley marco tienen fuerza material de ley, porque son normas de carácter general, abstracto e impersonal. Lo cual significa que vinculan a una generalidad de personas, no definen una situación concreta para alguien ni se dirigen a las personas de manera determinada.

Estos decretos se derivan de la potestad reglamentaria especial o ampliada que la Constitución le entrega al Gobierno Nacional, para completar las leyes generales, conforme con los criterios y objetivos fijados en las mismas y desarrollan la legislación de acuerdo con las pautas señaladas por esta, "modulando" la cláusula general de competencia del Congreso. Es por eso que los decretos reglamentarios de las leyes marcos tienen la virtualidad de derogar, modificar o sustituir normas preexistentes que tengan fuerza de ley, siempre y cuando aquellas se refieran a las materias objeto de la ley marco.

Por la misma razón no son de recibo los reproches que sobre la competencia exclusiva del Gobierno Nacional pretende formular la parte actora dentro del presente proceso, ya que las normas cuestionadas se limitan a reiterar el mandato legal que se desprende del artículo 150 numeral 19 de la Carta y de la Ley 4ª de 1992, y mal podría interpretarse como lo quiere exponer la demanda, que se trató de una facultad extralimitada o arbitraria del ejecutivo por la modificación o supresión de los componentes legales del sistema salarial y prestacional de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, en tanto, las normas impetradas se expidieron en fundamento en claras disposiciones legales, dando aplicación correcta a estas normas y en ello no ha habido irregularidad alguna.

Frente lo anterior, es pertinente recalcar que el Ministerio de Hacienda, adicional a la falta de competencia en la materia, incurría en una violación directa al mandato del artículo 10 de la Ley 4 de 1992, el cual establece que:

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

De acuerdo a lo anterior ninguna autoridad podrá establecer, modificar, liquidar o reliquidar las prestaciones sociales de los servidores que atañe la Ley 4 de 1992 contrarían los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional sobre la materia en cada vigencia. Así mismo, en el fondo de la *listis*, se deberá analizar, si la Fiscalía General de la Nación al momento de liquidar las prestaciones sociales de sus funcionarios como el señor Martínez Rodríguez, se realizaron con sujeción a la Ley y a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional entre los años 1993 y 2022, en razón que para el año 1992 y 2003 en adelante no se contempló por parte del GOBIERNO Nacional en la reglamentación del a asignación salarial de la Entidad la prima especial del artículo 14 de la Ley 4 d3e 1992.

## **PRIMA ESPECIAL NO CONSTITUYE FACTOR SALARIAL**

Ahora bien, el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 establece los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional, mientras que los incisos 1º y 2º del artículo 14 de la misma Ley, en armonía con el artículo 1º de la Ley 332 de 1996, consagran la existencia de la **prima especial del 30%**, sin carácter salarial, para el personal allí relacionado.

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

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

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

La prima establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 contrasta con la prevista para los Magistrados de las Altas Cortes<sup>5</sup> en el artículo 15 de la misma Ley, que constituye una prima de nivelación o igualación, encaminada a unificar los ingresos laborales de los funcionarios allí enlistados con los percibidos por los miembros del Congreso de la República, razón por la cual las primas consagradas en los artículos 14 y 15 no pueden equipararse ni confundirse, pues difieren claramente en cuanto a su finalidad, cuantía y destinatarios, como puede inferirse del contenido normativo del reseñado artículo 15, veamos:

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

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

<sup>5</sup> Y otras autoridades del Estado colombiano.

*la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública”.*

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

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

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

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

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

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

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

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de **EXEQUIBILIDAD**<sup>6</sup> por parte de la H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, donde se hicieron importantes precisiones en

<sup>6</sup> En cuanto a la expresión “sin carácter salarial” de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

torno a la legalidad material de la consagración de primas técnicas o de servicios sin carácter salarial, destacándose los siguientes apartes del fallo:

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

*"...En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquél.*

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

***"... No existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter"***<sup>7</sup> (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

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

<sup>7</sup> Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, "Sentencia del 12 de febrero de 1993", exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.

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

*"...La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema<sup>8</sup>. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales<sup>9</sup>, la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.*

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

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

De esta manera, la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma

<sup>8</sup> Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (septiembre, 1995), No. 20 p. 27

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

Corporación en la sentencia C-052 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, donde se ordena estarse a lo resuelto en la precitada sentencia C-279 del 24 de junio de 1996<sup>10</sup>.

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

**"Artículo 1º.- (Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998).** *La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada<sup>11</sup>, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio<sup>12</sup> harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.*

*La anterior prima con las mismas limitaciones<sup>13</sup>, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación".*

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

Tenemos, entonces, que, como característica propia, la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no tiene carácter salarial, esto es, no se toma de base

<sup>10</sup> Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

<sup>11</sup> [Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.](#)

<sup>12</sup> Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

<sup>13</sup> Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

<sup>14</sup> Y otras autoridades públicas allí enlistadas.

para liquidar las prestaciones sociales, exceptuando, cuando se trate de pensión de jubilación. Así lo expresó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la Sentencia de 19 de septiembre de 1996, C.P. Clara Forero de Castro, Radicación No. 10850, Actor: Eustorgio M. Aguado y Otros:

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

*"Lo anterior por cuanto, en primer lugar, la mencionada prima especial no existía con anterioridad a la Ley 4ª de 1992, y en segundo lugar las normas acusadas se limitan a determinar que cierta porción del salario no será factor de liquidación de las prestaciones, lo cual está dentro de las facultades del Gobierno, y se ajusta a los prescritos por el legislador en la Ley 4ª de 1992 artículos 14 y 15, declarados exequibles por la Corte Constitucional.*

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

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

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

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

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

### **INEXISTENCIA DE PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL APLICABLE**

De la lectura del concepto de violación relatado por el actor, se tiene que el mismo hace referencia a la sentencia del 2 de abril de 2009 proferida por la Sección Segunda de la Corporación, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, dentro del proceso 2007-00098, en la cual se declara la nulidad del artículo 7 del Decreto 618 de 2007, indicando que este constituye un precedente a favor de los postulados del actor, afirmación sobre la cual esta Cartera difiere pues en la sentencia en referencia se evidencia que en esta no se debatían disposiciones relacionadas con la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, sino, reproduce, un decreto dictado para empleados subalternos de la Rama Judicial en desarrollo de las normas generales de la misma Ley 4ª (art 7° del Decreto 618 de 2007); precepto que, por tanto, se estructuraba en una fuente normativa distinta y encuentra como destinatarios a otro grupo de empleados públicos, situación que impide equiparar su hermenéutica para los propósitos de aplicarla en el caso en estudio.

**EL PAGO DE UNA POSIBLE SENTENCIA CONDENATORIA DEBERÁ SER CUBIERTO POR EL RUBRO DE SENTENCIAS QUE CONFORMA EL PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL, REPRESENTADA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

Conviene recordar que conforme al artículo 110 del Decreto 111 del 15 de enero de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto -, refiriéndose a la autonomía presupuestal de los distintos órganos del Estado, prescribe:

***"Art. 110.- "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. (...) " (Subrayado y negrillas fuera de texto)***

De otro lado, el artículo 18 ib., que consagra el principio de especialización que rige en materia presupuestal, preceptúa:

***"Art. 18.- "Especialización. - Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas"***

En virtud de este principio, se prohíbe la utilización de una partida de gasto aprobada por el Congreso de la República para una finalidad distinta para la cual se aprobó.

De manera armónica el art. 45 ib., estatuye que los créditos judicialmente reconocidos, entre otros, se presupuestarán en cada sección presupuestal – cada sección es una entidad del Estado – y con cargo a sus apropiaciones deben pagarse las obligaciones que se deriven de ellos.

En efecto, el artículo 45 ib., previene:

**"Art.45.-** *Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponde el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos (...)* "

En esa línea, acorde con el principio de "autonomía presupuestal", los órganos que son una sección del Presupuesto General de la Nación, ostentan la capacidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.

De igual forma, el artículo 2.8.6.1.1. del Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", señaló:

**"Artículo 2.8.6.1.1.** *Remisión al órgano condenado u obligado. A partir del 1 marzo de 1995 los créditos judicialmente reconocidos, las conciliaciones y los laudos arbitrales deben ser remitidos por la autoridad judicial o la administrativa que los reciba, al órgano condenado u obligado.*

**Artículo 2.8.6.4.1.** *En conflictos de naturaleza laboral, el pago deberá atenderse en su totalidad con cargo al presupuesto de la entidad en la que preste o prestó el servicio en forma personal y remunerada el servidor público beneficiario de la sentencia, laudo o conciliación derivada de la relación laboral.*

**Artículo 2.8.6.4.2.** *En conflictos de naturaleza contractual, deberá afectarse el presupuesto de la entidad que liquidó el contrato o, en su defecto, de la que lo suscribió.*

*A falta de cualquiera de las anteriores hipótesis, el cumplimiento del pago de la condena deberá estar a cargo de la entidad que se benefició con la prestación contractual.*

**Parágrafo 2.** *En los procesos de ejecución de sentencias en contra de entidades públicas de cualquier orden, los mandamientos de pago, medidas cautelares y providencias que ordenen seguir adelante la ejecución, deberán ceñirse a las reglas señaladas en el presente capítulo.*

(...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no paga sentencias judiciales diferentes a aquellas que hayan sido generadas como consecuencia de sus propias actuaciones.

Ahora bien, las apropiaciones presupuestales asignadas a las entidades corresponden a rubros de gasto en partidas globales, es decir, que no se asigna para cada fallo judicial; esa distribución corresponde en su autonomía a la Rama Judicial - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN a quien se le asigna un presupuesto para sus gastos de funcionamiento y de inversión.

Por lo expuesto en precedencia, hemos de concluir que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es la entidad competente para resolver las solicitudes planteadas, habida cuenta que dentro del marco de sus funciones atribuidas en el Decreto 4712 de 2008, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público" no se encuentra la de asumir obligaciones laborales ajenas a las adquiridas con los funcionarios que integran su propia planta de personal, sin que por lo demás redunde advertir, que en el caso que nos ocupa no existe relación laboral alguna entre los demandantes y esta cartera ministerial.

Así las cosas, de la lectura de la norma señalada, se confirma el hecho de que en caso de que se llegue a dictar sentencia acogiendo las pretensiones, la entidad llamada a responder tal obligación sería aquella para la cual el accionante prestó sus servicios, razón

por la cual se reitera que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cartera encargada de asumir una presunta condena, pues en efecto, tal responsabilidad le correspondería a LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN como autoridad empleadora del demandante.

## CONCLUSIONES

- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** es completamente ajeno a la relación administrativa y laboral existente entre el señor JAVIER MARTINEZ RODRÍGUEZ y la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, de acuerdo a la autonomía administrativa y presupuesto independiente de la Fiscalía General de la Nación como sección del presupuesto de la Nación, no le corresponde a esta Cartera ministerial interferir, manifestar o iniciar actuación administrativa que se inmiscuya en las competencias de la Entidad en la liquidación de las prestaciones sociales de sus funcionarios o de las competencias del Gobierno Nacional en la expedición de los Decretos que reglamenten las disposiciones de la Ley 4 de 1992.
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, es una entidad creada por la ley, que hace parte de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, sus objetivos, funciones y responsabilidades son las señaladas por la ley, por ello, en el Decreto 4712 de 2008, "*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*", no se encuentran facultades referidas a asuntos de conocimiento y competencia atribuidas a otras entidades, puesto que, de hacerlo, se estaría transgrediendo principios constitucionales y legales, referidos a la autonomía e independencia que rigen a las autoridades en el ejercicio de sus funciones.
- El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, no está legitimado<sup>15</sup> para hacer cuestionamiento alguno respecto de las actuaciones administrativas de la Fiscalía

---

15 Véase: CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA-SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C, dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Referencia: Expediente No 36442 Radicación: 250002326000199703892 01

General de la Nación a través de sus pronunciamiento en los actos administrativos Oficio No SRAP – SAJ – 0045 del 17 de junio de 2017 y Resolución No 2 -3112 del 18 de octubre de 2017, toda vez que, la legitimación en la causa, es aquella situación en la que se halla la persona que ocupa una posición dentro de la situación jurídica debatida, que le permite reclamar o la hace destinataria de la reclamación, según se trate de la legitimación en la causa por activa, o por pasiva. De manera que, cuando se impugna un acto administrativo de carácter particular y concreto, estará legitimado por activa, quien se sienta afectado por el acto administrativo demandado, en un derecho suyo amparado legalmente y estará legitimada por pasiva, la entidad que lo profirió, aspectos respecto de los cuales es completamente ajena la Cartera Ministerial que represento.

- No existe en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que obligue al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** a responder por las pretensiones de la demanda.

En virtud del principio de legalidad<sup>16</sup>, las facultades y deberes radicados en cabeza de las entidades públicas constituyen el contenido obligacional que estas deben cumplir y, que a su vez, autorizan a los particulares legitimados para hacerlos cumplir. Dentro del marco legal que atribuye funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hay ninguna norma que establezca para esta cartera la de hacerse cargo de obligaciones contraídas por otra entidad en ejercicio de sus funciones, por lo tanto, en el presente asunto no hay un incumplimiento de una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad.

---

<sup>16</sup> *Artículo 6° de la Constitución Política.*

IFOU Wgwj nT J5 iNii ag7q av20 Tns=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

## PETICIÓN

Habida cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha demostrado por razones de forma y de fondo que no tiene ninguna responsabilidad ni competencia en lo que refiere al objeto de este proceso, tenemos el deber de solicitar respetuosamente al Despacho que se pronuncie en favor de esta cartera ministerial y

1. Que se **DECLARE** probadas las excepciones previas expuestas en la presente contestación, dictando providencia que ordene **DESVINCULAR** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y
2. En todo caso, **NEGAR** las pretensiones y/o suplicas de la demanda en lo que atañe a este Ministerio, por cuando son formal y sustancialmente improcedentes.
4. **RECONOCER** personería para actuar en el presente proceso de conformidad con el poder allegado y dar por contestada la demanda dentro del término legal.

## MEDIOS DE PRUEBA

Solicito tener como pruebas.

- Las aportadas con la demanda y sus contestaciones
- Aquella que su despacho ordene decretar y practicar de oficio

## ANEXOS

- La relacionada en el acápite de pruebas.
- Resolución 0849 de 19 de abril de 2021.
- Poder legalmente conferido para actuar.

## NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Carrera 8 No. 6 C 38 - Edificio San Agustín – Grupo de Representación Judicial de la Subdirección Jurídica Tel: 3811700, o en el Correo electrónico: [notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)

Sin otro asunto, del Señor Conjuez,

**LAURA ISABEL LÓPEZ CAMACHO**

C.C. 1. 094.272.782 de Pamplona, N. de Santander  
T.P. No. 284936 del C. S. de la J.

Firmado digitalmente por: LAURA ISABEL LOPEZ CAMACHO

CONTRATISTA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Código Postal 111711  
PBX: (57) 601 3811700  
Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071  
[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)  
Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

IFOU Wgwj nT J5 iNii ag7q avz0 Tns=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>