

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, Noviembre 22 de 2019.

**ACCIÓN:** Nulidad y restablecimiento del derecho.  
**DEMANDANTE:** Blanca Otilia Gamboa Moreno  
**DEMANDADO:** La Nación – Fiscalía General de la Nación  
**RADICADO:** 50001-33-33-002-2018-00207-00

**1. OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, procede el Juzgado a dictar la sentencia de primera instancia en la presente Acción de Nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Blanca Otilia gamboa Moreno

**2. DEMANDA.**

**2.1. Pretensiones.**

- a) Inaplicar la frase "(...) y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud", registrada en el primer párrafo del artículo 1 del Decreto No. 0382 de 2013.
- b) Declarar la nulidad del Acto Administrativo Oficio No. 30900-115 de octubre 27 de 2017.
- c) Declarar la nulidad de la resolución No. 2-3388 de 20 de Noviembre de 2017.
- d) Ordenar a la Fiscalía General de la Nación, a título de restablecimiento del derecho, reconocer que la bonificación judicial que percibe Blanca Otilia Gamboa Moreno es constitutiva de factor salarial para liquidar todas las prestaciones y en consecuencia, se pague a Blanca Otilia gamboa Moreno el producto de la reliquidación de todas sus prestaciones sociales.
- e) Ordenar dar aplicación a los artículos 187, 192 y 195 CPACA.
- f) Ordenar pagar los costas y agencias en derecho, art. 188 CPACA.

**2.2. HECHOS.**

- a) Blanca Otilia Gamboa Moreno sostiene una relación legal y reglamentaria con la Fiscalía General de la Nación desde el 16 de enero de 2014 como asistente de fiscal IV.
- b) La Fiscalía General de la Nación hace parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y financiera, art. 249 CN.
- c) El párrafo del art. 14 ley 4 de 1992 ordenó al Gobierno Nacional hacer la nivelación salarial a los funcionarios y empleados de la rama judicial.

- d) El gobierno nacional suscribió el acta de noviembre 6 de 2012 con los representantes de los funcionarios y empleados de la rama judicial, el cual es un acto jurídico vinculante.
- e) Como consecuencia de lo anterior se expidió el decreto 382 de 2013, el cual no le da a la bonificación judicial el carácter de factor salarial.
- f) Se realizó reclamación administrativa el 11 de octubre de 2017. Mediante oficio 30900-105 de octubre 27 de 2017 el subdirector regional de apoyo orinoquia respondió a la reclamación administrativa, negándola.
- g) Se interpuso recurso de apelación el 3 de noviembre de 2017 resuelto en la resolución No 2-3388 de noviembre 20 de 2017 desfavorablemente.

### **2.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Los actos administrativos demandados han desconocido tratados internacionales, la Constitución Política, la ley, normas estatutarias y reglamentarias. La causal alegada es la violación de las normas superiores en las que debería fundarse.

#### **2.3.1. Infracción de las normas en que debieron fundarse los actos administrativos demandados.**

Los actos administrativos acusados se tornan inconvencionales en atención a que no están acordes con los tratados internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Tales como la Convención americana de derechos humanos, el protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos, los convenios 35, 100 y 111 de la OIT, el convenio 151 OIT. Según el principio *pacta sunt servanda* las normas de derecho interno deben ser interpretados de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano.

En cuanto a la violación de la constitución: Viola el art. 1 CN porque le niega el carácter retributivo al trabajo, impidiendo el mejoramiento de sus condiciones económicas. Viola el art. 2 CN porque los fines del Estado se desnaturalizan pues no está garantizando ni el respeto, ni la efectividad de principios y derechos adquiridos. Viola el art. 4 CN ya que discrimina a Dignora Alonso, anulando sus derechos salariales y prestacionales, al desconocer el derecho constitucional de los derechos adquiridos, art. 53 CN y art. 5 CN. Viola el art. 6 CN pues se omitió dar cabal cumplimiento a sus actuaciones conforme a derecho. Además, viola el art. 9 CN pues se irrespetan los tratados internacionales. Viola el art. 13 CN hay un trato desigual sobre iguales sobre dos actos jurídicos, el acuerdo de noviembre 6 de 2012 y el decreto 0382 de 2013. Viola el art. 25 CN el trabajo que realiza Dignora Alonso es para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la Fiscalía viola el art. 29 CN porque el debido proceso se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Viola el art. 53 CN cuando niega que la bonificación judicial es constitutiva de factor salarial para liquidar y cancelar todas las demás prestaciones sociales. En el momento que expide el decreto 0382 de 2013 pues anula el principio de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos. Viola el art. 55 CN porque desconocen la preexistencia del acuerdo colectivo de noviembre 6 de 2012 que reconoció un derecho a la nivelación salarial y no determinó ningún tipo de exclusión o discriminación de orden salarial. Dicho acuerdo fue fruto de una negociación colectiva. Viola el art. 83 CN pues se viola la buena fe cuando un acto administrativo que se encarga de dar origen y reconocer un derecho laboral que ostenta naturaleza salarial posteriormente es negado por el mismo empleador demostrando el incumplimiento de sus compromisos. Falta al principio de la confianza legítima pues anula una expectativa legítima que había

sido reconocida en el acto jurídico de noviembre 6 de 2012. Finalmente, viola el art. 209 y 228 CN.

Viola la ley 4 de 1992 pues omitió el numeral a) art. 2 ley 4 de 1992, al no respetar el derecho adquirido de Dignora Alonso creado y reconocido a través del acto jurídico de noviembre 6 de 2012 el cual no ostenta ningún tipo de exclusión de orden salarial para liquidar las prestaciones sociales. Además, viola la ley 21 de 1982, la ley 270 de 1996, ley 411 de 1997, ley 1496 de 2011, ley 54 de 1962, ley 16 de 1972, ley 319 de 1996.

Violación a normas reglamentarias se viola el acuerdo del 6 de noviembre de 2012 pues desconoció los efectos vinculantes del citado acuerdo pues allí no estipuló ningún factor objetivo de diferenciación. Además, se violó el decreto 1042 de 1978 y el Decreto 1092 de 2012.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

La demandada se opone a las pretensiones por cuanto los actos demandados se limitaron a señalar el cumplimiento de un deber legal que le impuso el legislador a la Fiscalía a través del decreto 0382 de 2013. Además, la entidad ha dado estricto cumplimiento a la opción manifestada por nuestros servidores respecto del acogimiento al régimen salarial y prestacional permitido a través de los decretos salariales expedidos por el Gobierno nacional para los empleados de esta corporación a fin de no vulnerar los derechos adquiridos.

La bonificación judicial se creó para los servidores de la Fiscalía que a la puesta en vigencia del decreto No. 0382 de 2013 se estuvieron rigiendo salarial y prestacionalmente por lo establecido en el decreto No. 53 de 1993 y consecuentemente por el decreto No. 875 de 2012 o por las normas que le llegaren a modificar o sustituir, es decir, solo para esta clase de funciones.

A través del decreto 2699 de 1991 se creó la Fiscalía entidad que forma parte de la rama judicial, a la cual se le otorgó autonomía administrativa y presupuestal, al mismo tiempo se estableció el régimen salarial y prestacional de los empleados: se establecieron dos escalas salariales, una con el régimen antiguo y otra para los que se acogieran a la nueva escala salarial y a partir de allí, se expidieron los respectivos decretos que fijaban anualmente la remuneración para los empleados de dicha entidad.

Si bien la nivelación salarial ordenada en el parágrafo del art. 14 de la ley 4 de 1992 no estaba sujeto a ningún referente conceptual para la nivelación y ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la rama judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que el Gobierno nacional, al dictar en el año 1993 los decretos que desarrollaran dicha disposición, otorgó incrementos que superaron en muchos casos el 100% del salario que devengaban tales servidores en el año inmediatamente anterior (régimen ordinario) y en otros casos los incrementos alcanzaron cifras iguales o superiores (régimen operativo).

El decreto 382 de 2013 tuvo su origen no en una iniciativa del gobierno nacional, sino como un acuerdo de voluntades, fruto de las negociaciones con los sindicatos de la rama judicial y la fiscalía, los cuales fueron integralmente y ampliamente debatidos por las distintas partes.

La bonificación judicial establecida en el decreto 382 de 2013 fue fruto de un proceso de negociación colectiva, quienes estuvieron de acuerdo con su

naturaleza de factor salarial únicamente para la base de cotización al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud. La negociación se hizo sobre la base de unos recursos y cálculos tope. Adicionalmente, la cuerda procesal indicada, es demandar la legalidad y la constitucionalidad del decreto No. 382 de 2013 mediante una acción de inconstitucionalidad.

El decreto 382 de 2013 señala que la bonificación judicial cobija a los servidores activos de la Fiscalía. El citado decreto fue modificado por el decreto 022 de 2014, el cual a su vez fue modificado por el decreto 1270 de 2015 especialmente en cuanto a los valores de la tabla, pero manteniéndose las condiciones y los beneficiarios de la bonificación judicial.

El art. 334 CN modificado por el acto legislativo 3 de 2011 hace alusión a la sostenibilidad fiscal, la cual debe ser atendida por todas las ramas y órganos del poder público. En el caso de contrariarla se rompería el equilibrio entre disponibilidad de recursos y gastos de la nación, produciéndose una crisis fiscal.

El legislador y/o el gobierno nacional quienes están facultados para regular el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. En razón de ello resulta improcedente incluir la bonificación judicial como un factor a tener en cuenta dentro de la base de liquidación de las prestaciones sociales pues ello conllevaría una modificación de las normas que regulan el régimen salarial y prestacional de los servidores los cuales gozan de la presunción de legalidad.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1. De la parte demandante.**

Se ratifica en las pretensiones de la demanda. El art 1 del decreto 382 de 2013 omitió los criterios y objetivos establecidos en el art 2 ley 4 de 1992 por lo que hay que declarar La nulidad de los actos administrativos demandados. El art 1 y 2 ley 4 de 1992 el ejecutivo fijará el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la rama judicial respetando los derechos adquiridos. El art 14 de la ley 4 de 1992 creó una prima de nivelación salarial y el gobierno se obligó a revisar dicha nivelación salarial. Los servidores judiciales entraron en paro, el cual término en un acta de acuerdo de noviembre 6 de 2012. Se expidió el decreto 382 de 2013 que establece que la bonificación judicial es factor salarial para pensiones y salud.

La bonificación judicial es factor salarial teniendo en cuenta los principios de prevalencia de la realidad sobre la formalidad, la protección de los beneficios mínimos adquiridos en la norma laboral, principio de progresividad y favorabilidad. Por eso se ratifica en la demanda.

##### **4.2. De la parte demandada.**

Se ratifica en los fundamentos de derecho y excepciones planteadas en la contestación de la demanda. El decreto 382 de 2013 goza de plena validez, eficacia jurídica y presunción de legalidad.

Existen cinco sentencias de constitucionalidad, en las que se ratifica que el legislador o quien haga sus veces tiene la facultad de restringir el carácter salarial

de algún emolumento que recibe el servidor. El legislador y el gobierno nacional, conforme a las potestades otorgadas en la ley 4 de 1992, puede a su libre discrecionalidad establecer si un rubro será parte o no de la base de liquidación de las prestaciones sociales.

El decreto 382 de 2013 es resultado de una negociación colectiva que desarrolla los convenios de la OIT y la jurisprudencia constitucional. De otra parte, la bonificación judicial fue creada y diseñada sobre la base de unos recursos específicos, atendiendo el mandato constitucional de la sostenibilidad fiscal. Finalmente, la fiscalía actuó en cumplimiento de un deber legal, al aplicar lo regulado en el decreto 382 de 2013.

## **5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Agente del Ministerio Público dentro de la oportunidad procesal no rindió concepto de fondo.

## **6. CONSIDERACIONES**

### 6.1 Competencia:

De acuerdo con lo dispuesto en el art.155 CPACA, este Juzgado es competente para conocer de esta demanda.

### 6.2 Asunto jurídico a resolver:

Corresponde al despacho referirse a la legalidad del Acto Administrativo oficio No 30900-115 de octubre 27 de 2017 y la resolución No 2-3388 de noviembre 20 de 2017; al determinar si los mismos fueron violatorios de la Constitución y la ley.

### 6.3. Pruebas

#### 6.3.1 De la parte demandante.

- a) Fotocopia del acta de acuerdo entre el Gobierno y los representantes de la rama judicial y la Fiscalía.
- b) Concepto No. 20136000077981 de mayo 21 de 2013 DAFP.
- c) Fotocopia de la reclamación administrativa de carácter laboral.
- d) Fotocopia de la respuesta del oficio No. 30900-115 de octubre 27 de 2017
- e) Fotocopia del recurso de apelación.
- f) Fotocopia de la resolución No. 2-3388 de noviembre 20 de 2017.
- g) Fotocopia de la cedula de ciudadanía del demandante.
- h) Copia de la certificación laboral del demandante
- i) factores salariales de 2015 a 2017
- j) liquidación de cesantías 2015 a 2016.

#### 6.3.2 De la parte demandada.

La entidad no tiene pruebas para solicitar o aportar.

### 6.4 Excepciones.

Evidenciándose que las excepciones propuestas por la demandada Nación – fiscalía general de la nación denominadas constitucionalidad de la restricción del carácter salarial, aplicación del mandato de sostenibilidad fiscal, legalidad del fundamento normativo particular, prescripción de los derechos laborales, cumplimiento de un deber legal, cobro de lo no debido, desconocimiento del principio de la buena fe y las genericas, corresponden al fondo del asunto por lo tanto se estudiarán si a lugar en el numeral 6.5.1. de la presente providencia.

## 6.5 Del fondo del asunto

La cuestión de fondo encierra tocar los siguientes tópicos: el principio de legalidad, la presunción de legalidad, la infracción de la norma en que el acto debía fundarse, los decretos marco, el concepto de acto administrativo, el concepto de Estado, los sindicatos, la política pública de nivelación salarial, la regla fiscal y la excepción de inconstitucionalidad.

El principio de legalidad significa: a) Que tanto los servidores públicos como los órganos o instituciones estatales están sujetos al derecho, la administración en su totalidad siempre debe respetar y obedecer el ordenamiento jurídico, b) la administración debe disponer de una previa habilitación conferida por una norma con rango de ley para realizar lícitamente cualquier actividad.

Del principio de legalidad se deriva la tutela judicial de los jueces y el principio de jerarquía normativa (la Constitución, la ley y el reglamento, en su orden). El principio de legalidad exige que la actividad estatal tenga como fundamento la Constitución: art. 1, art. 6, art. 121, art. 123, art. 189 C.N.

La presunción de legalidad. Se presume legal, el Acto Administrativo en tanto no haya sido anulado por la jurisdicción contencioso – administrativa. Se trata de una presunción iuris tantum que puede ser desvirtuada por vía de acción o de excepción. Por vía de acción tenemos entre otros medios de control la acción de nulidad y de restableciendo del derecho. Art. 138 en concordancia con el art. 137 inciso 2 CPACA que señala los causales de nulidad del Acto Administrativo entre otros infringir las disposiciones en que debía fundarse, desviación de poder y falsa motivación.

La infracción de norma en que el acto debía fundarse. Causal de carácter genérico y por tanto de aplicación residual. Se invocará si las condiciones fácticas nos dan para una causal distinta. La infracción puede constituirse: a) falta de aplicación; b) Aplicación indebida; c) Interpretación errónea.

Los decretos marco son las normas presidenciales de contenido administrativo que desarrollan los criterios y objetivos contenidos en las leyes marco, cuadro o generales. Las leyes marco, art. 150 No. 19 CN, el Congreso le señala al Gobierno los criterios y objetivos que deben ser desarrollados por medio de decretos, alrededor de asuntos que requieren una respuesta inmediata del Estado como es el caso del régimen salarial de los servidores públicos. Los decretos marco se apoyan en dos supuestos: que exista la ley marco que desarrolle la materia respectiva y que los decretos se enmarquen en los criterios y objetivos fijados por la respectiva ley. La técnica de las leyes marco, permite el desarrollo de la colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, para la legislación de materias señaladas en la Constitución. C-140 de 2007 (Quinche, p. 198).

El acto administrativo es la decisión del poder del estado proferida por los servidores públicos o los particulares en ejercicio de la función administrativa para alcanzar los fines del estado y ejecutar políticas públicas.

El acto administrativo tradicionalmente se ha asociado al acto jurídico, es decir, a la manifestación de voluntad concepto traído del derecho civil que es insuficiente porque no tiene en cuenta el poder del estado ni el gobierno ni las políticas públicas conceptos propios de lo público.

El Estado tiene entre otras funciones: el Consenso y la legitimidad. La concertación con el sindicato de Asonal, la realizó en ejercicio de esta función lo que, permite la estabilidad al régimen político. El fenómeno de la concertación plantea el problema del concepto de Estado. Un Estado social y democrático de derecho.

Los sindicatos, para la ciencia política, son un grupo de presión para hacer que el Estado y en concreto el Gobierno inserte un problema en su agenda y se convierta en política pública. Una vez definido el problema, sigue la Construcción de la agenda, la formulación de la política pública, las decisiones, la implementación y la evaluación.

La decisión en materia salarial se encapsuló en los decretos 382 de 2013. La Corte Constitucional en la C-244 de 2013 conjuez Ponente Diego López Medina se pronuncia en los siguientes términos en materia de política pública de nivelación salarial "La política pública estatal, ha buscado mejorar los ingresos de la rama judicial en el último cuarto de siglo frente a la extendida percepción, a finales de los años ochenta, que estos no eran suficientemente altos y que no estaban equitativamente nivelados con los percibidos por otros funcionarios del Estado. La Corte Constitucional no define la política pública, pero en la medida en que ellas se expresan en leyes tiene la competencia para conocer las discusiones de constitucionalidad que sobre ellos presentan los ciudadanos, y las implicaciones constitucionales de la política de "Nivelación Salarial" para la rama judicial han sido intensamente debatida en sede judicial. La ley 4 de 1992 se enmarca en la política pública de nivelación salarial: los salarios de los Magistrados de las Altas cortes estaban distintas de los magistrados de los tribunales y estos a su vez de los Jueces de la república, expresándose una incoherencia interna, la incoherencia externa se toma respecto de los altos funcionarios constitucionales, y los niveles superiores de la Administración Pública central y los Congresistas. La racionalidad de la ley 4 de 1992 era lograr la coherencia interna y externa en las escalas salariales alcanzándose así una nivelación salarial. El legislador de 1992 no quiso que las primas concedidas fueran consideradas como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales. La ley decidió aumentar los salarios de manera importante, pero quiso evitar su impacto sobre la carga prestacional, en un esfuerzo de mantener un cierto equilibrio fiscal dentro de la clara determinación de aumentar la remuneración de esos funcionarios. El Art. 14 y 15 ley 4 de 1992 son piezas centrales de la política salarial y prestacional del Estado hacia la rama judicial. 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 acusados podrían disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haber tenido como parte de aquel. Para implementar la política pública de nivelación salarial, el Ministerio de Hacienda debió hacer los estudios económicos pertinentes en el marco de la regla fiscal y la sostenibilidad fiscal."

El Acto legislativo 003 de 2011 y la ley 1473 de 2011 implementan una regla fiscal que limita el nivel de gasto público a largo plazo y que se complementa con una política de estabilidad y sostenibilidad fiscal en todas las ramas e institución del Estado.

Dos características de la regla fiscal: la primera, es que permite un espacio para la política fiscal contra cíclica. Segunda, posibilita un manejo macro económico adecuado sobre los posibles excedentes que se generan en el sector petrolero. La regla fiscal se convirtió en un ancla de la política fiscal y reduce hasta cierto punto su discrecionalidad, la regla facilita la coordinación en el manejo de la política económica y reducirá la incertidumbre de los mercados. Los principales propósitos de La regla fiscal son garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y establecer una herramienta en pro de la disciplina fiscal que contribuya a la estabilidad macroeconómica. La regla fiscal siempre va a actuar como límite a la gestión presupuestaria cuyo fin máximo es eliminar el déficit presupuestario de gastos sobre ingresos la regla fiscal está consagrada en el art. 334 CN, art. 339 inc 1 CN, art. 346 inc 1 CN y la ley 1473 de 2011.

En suma, el Gobierno cuando concertó con el Sindicato Asonal tenía dos fronteras: la regla fiscal y el principio de legalidad. Además, exigió como contraprestación la eficiencia en el servicio público judicial.

La Constitución es una norma que establece un sistema de competencias. El art. 150 No. 19, lit a) CN establece que es al Congreso quien fija y el régimen salarial de los servidores públicos, así lo hizo a través de la ley 4 de 1992. Al Gobierno le corresponde reglamentar el régimen salarial mediante decretos.

“La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el art. 4 CN, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última; con el fin de preservar las garantías constitucionales, que solo procede para resolver casos o situaciones concretos o subjetivos, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, son interpartes”. Consejo de Estado, 11 de Noviembre de 2010, secc 1ª CP: María García.

El art. 4 CN consagra la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante cualquier norma jurídica de inferior jerarquía, incluyéndose los Actos administrativos, tales como lo son las ordenanzas y los acuerdos.

El principal propósito de la excepción de inconstitucionalidad, es la protección de los derechos fundamentales y por ende la dignificación de la persona humana.

El art. 4 CN debe interpretarse como la cláusula de supremacía constitucional, limitante de los poderes constituidos, aplicable por cualquier persona, respecto de todas las normas de inferior jerarquía, con efecto concreto en el caso particular y como defensa de los derechos fundamentales de las personas.

La excepción de inconstitucionalidad consiste en la aplicación directa de la constitución al caso concreto, en el supuesto de que la ley le sea incompatible.

Se analizarán las normas de carácter general y no los actos particulares expedidos por cualquier órgano del poder público pues respecto de estos existe la garantía de los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas concretas y la cosa juzgada, que sólo pueden ser desconocidos por expresa declaración judicial. El art. 58 CN garantiza los derechos adquiridos con justo título, los cuales no pueden ser inaplicados pues tienen rango constitucional.

Las leyes marco si son objeto de la excepción de inconstitucionalidad, pero no es fácil que éstos presenten incompatibilidad con la Constitución, pues se trata de

establecer criterios dentro de la discrecionalidad que la Constitución permite, para que el ejecutivo dicte determinada reglamentación.

Los decretos marco son aquellos que se dictan por autorización constitucional, ceñidos a criterios generales por parte del legislador. De ser incompatibles con la Constitución, no con la ley marco, deberán ser inaplicados.

Los actos administrativos de carácter particular, ante ellos, no procede la excepción de inconstitucionalidad pues dicha situación está protegida en el art. 58 CN.

#### 6.5.1 El caso subjudice

La ley establece los causales de anulación de un Acto Administrativo. Causal invocada es la infracción de la norma en que el acto debía fundarse. El Acto Administrativo oficio No 30900-112 de octubre 27 de 2017 y la resolución No. 2-3388 de noviembre 20 de 2017 los cuales se apoyan en el art. 150 No. 19 lit e) CN, ley 16 y 17 de 2017, ley 23 de 1991, ley 1437 de 2011, ley 4 de 1992 art 1, el decreto 382 art 3 de 2013, el decreto 0022 de 2014. Además, en la Sentencia C-279 de 1996. Todo lo señalado en los citados Actos Administrativos se presume legal.

Examinemos si la parte demandante, a través del acervo probatorio y el concepto de violación desvirtúa la presunción de legalidad. El acervo probatorio lo compone la fotocopia del acta de acuerdo entre el gobierno y los representantes de la rama judicial y la fiscalía; el concepto de mayo 21 de 2013 DAFP; original de la reclamación administrativa de carácter laboral; fotocopia del oficio No 30900-115 de octubre 27 de 2017; original del recurso de apelación, fotocopia de la resolución No 2-3388 de noviembre 20 de 2017; fotocopia de la cedula de ciudadanía, original de la certificación laboral del demandante, factores salariales de 2015 a 2017 y de liquidación de cesantías 2015 y 2016. En cuanto al concepto de violación: " Los actos administrativos acusados se tornan inconventionales en atención a que no están acordes con los tratados internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad. Tales como la Convención americana de derechos humanos, el protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos, los convenios 35, 100 y 111 de la OIT, el convenio 151 OIT. Según el principio pacta sunt servanda las normas de derecho interno deben ser interpretados de manera que armonicen con las obligaciones internacionales del Estado Colombiano. En cuanto a la violación de la constitución. Viola el art. 1 CN porque le niega el carácter retributivo al trabajo, impidiendo el mejoramiento de sus condiciones económicas. Viola el art. 2 CN porque los fines del Estado se desnaturalizan pues no está garantizando ni el respeto, ni la efectividad de principios y derechos adquiridos. Viola el art. 4 CN ya que discrimina a Blanca Otilia Gamboa Moreno, anulando sus derechos salariales y prestacionales, al desconocer el derecho constitucional de los derechos adquiridos, art. 53 CN y art. 5 CN. Viola el art. 6 CN pues se omitió dar cabal cumplimiento a sus actuaciones conforme a derecho. Además, viola el art. 9 CN pues se irrespetan los tratados internacionales. Viola el art. 13 CN hay un trato desigual sobre iguales sobre dos actos jurídicos, el acuerdo de noviembre 6 de 2012 y el decreto 0382 de 2013. Viola el art. 25 CN el trabajo que realiza Blanca Otilia Gamboa Moreno es para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creada la Fiscalía viola el art. 29 CN porque el debido proceso se aplicara a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Viola el art. 53 CN cuando niega que la bonificación judicial es constitutiva de factor salarial para liquidar y cancelar todas las demás prestaciones sociales. En el momento que expide el decreto 0382 de 2013 pues anula el principio de

irrenunciabilidad de los beneficios mínimos. Viola el art. 55 CN porque desconocen la preexistencia del acuerdo colectivo de noviembre 6 de 2012 que reconoció un derecho a la nivelación salarial y no determinó ningún tipo de exclusión o discriminación de orden salarial. Dicho acuerdo fue fruto de una negociación colectiva. Viola el art. 83 CN pues se viola la buena fe cuando un acto administrativo que se encarga de dar origen y reconocer un derecho laboral que ostenta naturaleza salarial posteriormente es negado por el mismo empleador demostrando el incumplimiento de sus compromisos. Falta al principio de la confianza legítima pues anula una expectativa legítima que había sido reconocida en el acto jurídico de noviembre 6 de 2012. Finalmente, viola el art. 209 y 228 CN. Viola la ley 4 de 1992 pues omitió el numeral a) art. 2 ley 4 de 1992, al no respetar el derecho adquirido de Blanca Otilia Gamboa Moreno creado y reconocido a través del acto jurídico de noviembre 6 de 2012 el cual no ostenta ningún tipo de exclusión de orden salarial para liquidar las prestaciones sociales. Además, viola la ley 21 de 1982, la ley 270 de 1996, ley 411 de 1997, ley 1496 de 2011, ley 54 de 1962, ley 16 de 1972, ley 319 de 1996. Violación a normas reglamentarias se viola el acuerdo del 6 de noviembre de 2012 pues desconoció los efectos vinculantes del citado acuerdo pues allí no estipuló ningún factor objetivo de diferenciación. Además, se violó el decreto 1042 de 1978 y el Decreto 1092 de 2012.

El principio de legalidad impone al servidor público, el sometimiento a la ley y al ordenamiento jurídico. La subdirección general de apoyo-orinoquia y la subdirección de talento humano al tomar la decisión de denegar que se liquide la bonificación judicial como parte integral del salario se sometió al art. 334 CN, art. 339 inc 1 CN, art. 346 inc 1 CN y la ley 1473 de 2011, normativa relacionada con la regla fiscal. Además, el art. 150 No. 19 lit a) y f), la ley 4 de 1992 y el decreto 382 de 2013, establecen un sistema de competencias y parámetros para fijar el régimen salarial de los servidores públicos. En el acto administrativo oficio No 30900-115 del 27 de octubre de 2017 y la resolución No 2-3388 de Noviembre 20 de 2017, lo que hicieron fue aplicar la citada normatividad. La aplicación se hizo teniendo en cuenta la jerarquía normativa (Constitución, Ley y Reglamento).

En consecuencia, la presunción de legalidad de los Actos administrativos invocados no ha sido desvirtuada por la causal de infracción de norma en que el acto debía fundarse.

De otra parte, La bonificación es factor salarial, Si el conflicto fuera entre patrono y trabajador particulares, se reliquidan las prestaciones sociales. Si las partes son el Estado y un servidor público, el conflicto adquiere otro carácter y dimensión: El servidor público puede ser un trabajador oficial(vinculado mediante contrato de trabajo)o un empleado público(vinculado por una situación legal y reglamentaria). En el caso subjuice, blanca Otilia gamboa moreno, es una empleada pública. Los trabajadores oficiales tienen derecho a asociación sindical y ha negociación colectiva. Mientras que los empleados públicos tienen derecho a asociación sindical; pero, los resultados de la negociación colectiva dependen de la potestad y arbitrio unilateral del estado. En el acervo probatorio aparece un acta de acuerdo entre el gobierno nacional y los representantes de la rama judicial y la fiscalía en donde se acuerda una nivelación salarial en los términos de la ley 4 de 1992 y se destina unas partidas presupuestales, uno de los firmantes es el director general de presupuesto publico nacional. El gobierno en ejercicio d su potestad y arbitrio limitado por el art 339 inc 1,art 346 inc 1,art 150 No 19 lit e) y f),la ley 4 de 1992 art art 2 lit h) e i),art 6,art 10,art 14 que encapsula política pública de nivelación salarial,la ley 1473 de 2011 y el decreto 111 art art 71,decidió darle carácter salarial a la bonificación judicial solo para liquidar pensión y salud.Además,el decreto 332 de 2013 fijó la bonificación judicial para la fiscalía en el art 3 en concordancia con el art 10 de la ley 4 de 1992 estableció que ninguna autoridad

podrá podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido en el decreto.

La Constitución establece un sistema de competencias, el Congreso es quien fija los salarios, art. 150 No. 19 lit a) de la ley 4 de 1992 y esta ley se reglamenta a través de los decretos salariales. A la constitución, ley y reglamento debe sujetarse la subdirección regional de apoyo-orinoquia de la fiscalía y la subdirección de talento humano de la fiscalía.

Los salarios y sus factores (Vgr Bonificaciones) hacen parte del gasto público de funcionamiento. La ordenación del gasto se rigen por el decreto 111 art 71. El gasto público tiene un límite que es la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal. Los jueces en virtud del sistema de competencias no son ordenadores del gasto, el Juez administrativo se encarga del control de legalidad, a través de los medios de control.

La excepción de inconstitucionalidad exige que haya una contradicción manifiesta, palmaria o flagrante entre la norma y la Constitución.

El decreto 382 de 2013 art. 1, se apoya en la ley 4 de 1992, la cual a su vez desarrolla el art. 150 No. 19 lit e) y f) CN. Decreto marco y ley marco respectivamente la ley marco señala unos criterios para que se realice la reglamentación respectiva, la cual se hace a través de los decretos marco. El decreto 382 de 2013 art. 1 no contradice de manera manifiesta el art. 150 No. 19 lit e); por el contrario, al desarrollar los criterios de la ley 4 de 1992 se ajusta a la Constitución.

En consecuencia, no ha lugar a aplicarse la excepción de inconstitucionalidad pues no está afectando el principio de la supremacía constitucional.

Por lo conceptuado, respecto de los actos administrativos demandados, las excepciones de constitucionalidad de la restricción del carácter salarial, el cumplimiento de un deber legal y el cobro de lo no debido están llamadas a prosperar.

En cuanto a la excepción de prescripción de los derechos laborales no está llamada a prosperar porque los actos administrativos que reconozcan prestaciones periódicas, tanto a los trabajadores particulares como a los servidores públicos, pueden demandarse en cualquier tiempo. Art 151 CPL, art 41 decreto 3135 de 1968 en concordancia con el art 102 decreto 1848 de 1969. CSJ, sala laboral. sentencia SL-4110 de febrero 4 de 2014.

## **1. DECISIÓN.**

El Juzgado segundo administrativo, administrando justicia en nombre de la republica y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** NEGAR las súplicas de la demanda.

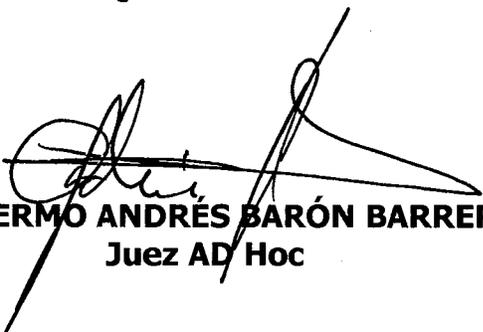
**SEGUNDO.-** DECLARAR probada la excepción de constitucionalidad de la restricción del carácter salarial, cumplimiento de un deber legal y cobro de lo no debido.

**TERCERO.-** DEVOLVER por secretaria, en caso de que existan, a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso.

**CUARTO.-** COSTAS de conformidad con el art. 171 CPACA no habrá lugar a imponerlas.

**QUINTO.-** ARCHÍVESE el expediente, en firme la presente decisión, una vez realizadas las correspondientes anotaciones en el software de gestión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**GUILLERMO ANDRÉS BARÓN BARRERA**  
Juez AD Hoc