



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Ibagué, seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación: No. 2016-209
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: MARIA ESNEDA OVIEDO BARRETO
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

Encontrándonos en la oportunidad prevista en el numeral 2º del artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, se dispone a proferir sentencia de primera instancia, previo las siguientes:

ANTECEDENTES

Superada la etapa probatoria, se ordenó correr traslado para alegar, por lo que agotadas las etapas procesales, se procede a dictar sentencia, para lo cual se tendrán en cuenta, los siguientes aspectos:

Constituyen elementos fácticos de las pretensiones, los siguientes HECHOS:

1. Que, MARIA ESNEDA OVIEDO BARRETO se vinculó con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el día 30 de abril de 1998, y, actualmente desempeña el cargo de secretaria grado 05 en la Dirección Regional Sur – Ibagué Tolima
2. Que, el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses pertenece a la Rama Judicial y está adscrito a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público de orden nacional, dotado de personería jurídica patrimonio propio y autonomía administrativa.
3. Narra que, a raíz de la omisión reiterada del Gobierno Nacional de dar cumplimiento a lo ordenado en el parágrafo del artículo 14 de la ley 4 de 1992, los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación efectuaron un cese de actividades en el segundo semestre del año 2012, que terminó con la suscripción de acta de acuerdo del 06 de noviembre de 2012, creándose así una nivelación en la remuneración para todos los funcionarios y empleados de la Fiscalía y de la Rama Judicial sin ningún tipo de excepción; lo cual considera es un acto vinculante en virtud de lo estipulado en el numeral 5 del artículo 7 del Decreto 1092 del 2012, artículos 7 y 8 de la Ley 411 de 1997 y artículo 8 del convenio 151 de la OIT.
4. Arguye que, el Gobierno Nacional mediante Decretos 382, 383 y 384 de 2013 creó una bonificación judicial para los empleados de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial; omitiendo a los empleados del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

¹ C.P.A. y de lo C.A.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

5. Indica que, con fin de obtener el reconocimiento de la bonificación judicial en los mismos términos que a los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, e incluyera este como factor salarial para la reliquidación y pago de todas las prestaciones sociales, la demandante presentó reclamación administrativa ante la entidad accionada; y, la entidad a través de oficio No. 0077-2016-DG del 04 de marzo de 2016, suscrito por el Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses despacho en forma negativa solicitado.

Con fundamento en los anteriores hechos, el actor pretende:

“PRIMERO.- Que previa inaplicación del artículo 1º del Decreto 0382 de 2013, declárese la nulidad del Oficio No. 0077-2016-DG del 04 de marzo de 2016, suscrito por el Director General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, notificado a través de correo electrónico al suscrito apoderado el 09 de marzo de 2016, por medio del cual se contesta en forma negativa las peticiones de la reclamación administrativa.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de nulidad del anterior acto administrativo y a título de restablecimiento del derecho, ordénese al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, reconocer la bonificación judicial a mi mandante en los mismos términos que ocurre con los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, y ordenar que esta sea factor salarial de liquidación de todas las prestaciones sociales devengadas y las que se causen a futuro.

TERCERO.- Ordénese pagar a la demandante los dineros correspondientes al retroactivo de esta prestación y el excedente producto de la liquidación de las demás prestaciones desde la fecha en que fue reconocida legalmente a sus pares, hasta que se haga efectivo el pago.

CUARTO.- Para el cumplimiento de la sentencia, se ordenará dar aplicación a los artículos 187, 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO.- Sean pagadas las costas y agencias en derecho que resultaren del proceso, de conformidad al artículo 188 del C.P.A.C.A.”

De la contestación.-

Durante el traslado de la demanda el apoderado judicial del INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES contesto la misma proponiendo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, arguyendo que por expresa determinación legal y constitucional no es la mencionada entidad quien ostenta la competencia para crear regímenes salariales o prestacionales,



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

determinar su valor o definir reajustes sobre los mismos, consecuentemente, el instituto no está llamado a reconocer la bonificación judicial solicitada por la demandante, por ser una función específica del Gobierno Nacional.

Señala el apoderado que en el presente caso no existe una falsa motivación del acto administrativo que negó lo solicitado, argumentando que, si bien la entidad hace parte de la Rama Judicial y se encuentra adscrita a la Fiscalía, a su vez, cuenta con autonomía administrativa y financiera, con su propia planta de personal además de un patrimonio independiente; por tanto sus actuaciones no dependen de otra entidad, en su lugar se rigen por protocolos establecidos e implementados por el mismo instituto, siendo dirigidos por la Junta Administrativa y el Director General, deslindándolos de esta forma de la Fiscalía General de la Nación.

De otra parte, acerca del acuerdo del 6 de noviembre de 2012 la accionada hace las siguientes precisiones:

- En el referido acuerdo no se hizo inclusión concreta y específica de los servidores públicos del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses en lo allí pactado.
- El acuerdo en cuestión no fue refrendado por la entidad accionada, puesto que en los diálogos que dieron origen al mismo, no se contó con la participación de representantes del Instituto.

Así bien, continua el apoderado expresando que en los decretos 382, 383 y 384 del 6 de marzo del 2013 mediante los cuales se creó la bonificación judicial, se determinó quienes eran sus beneficiarios, siendo estos: los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación a los que se aplique el Decreto 053 de 1993 y estén regidos por el Decreto 875 del 2012, servidores públicos de la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial y Direcciones Seccionales de la rama judicial respectivamente. De manera que no resultan aplicables a los funcionarios del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Alegatos de conclusión:

- **Parte demandante (fls. 152 a 154)**

El apoderado de la parte actora durante el término legal para alegar de conclusión presentó escrito en el que afirma que, la negativa de la entidad accionada en reconocer la bonificación judicial e incluirla como factor salarial transgrede el derecho a la igualdad; lo que pone en evidencia la existencia de una desigualdad entre iguales respecto los servidores de la Rama Judicial y los funcionarios de la Justicia Penal Militar.

Se apoya en jurisprudencia del Consejo de Estado para señalar que al efectuar test de igualdad en el presente caso se configuran tres supuestos, a saber (i) Determinación de los criterios de comparación, esto es, establecer si se trata de sujetos de la misma naturaleza,(ii) definir si existe un



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente.

Asegura que, se encuentra acreditada la existencia de una relación legal y reglamentaria entre la demandante y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ente que pertenece a la Rama Judicial y está adscrita a la Fiscalía General de la Nación, es decir, igual naturaleza de los funcionarios públicos que les fue reconocida la bonificación judicial; de tal suerte que, es clara la existencia de un trato desigual entre iguales el cual no tiene justificación constitucional alguna y por el contrario vulnera de manera flagrante el derecho fundamental a la igualdad.

• **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.- (Fls. 142 a 151)**

En sus alegatos de conclusión el apoderado de la entidad demandada reitera lo expuesto en la contestación de la demanda, de tal suerte que, luego de referirse a la naturaleza jurídica y funciones del Instituto Nacional de Medicina Legal y de la Fiscalía General de la Nación, así como el alcance de los Decretos 0382, 0383, y 0384, arriba a la conclusión que la nivelación salarial fue un derecho reconocido a favor los funcionarios y empleados de la rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación que participaron en una negociación colectiva en la que no intervino el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de ahí que, el texto del decreto que creo dicha prestación para los servidores de la Fiscalía General de la Nación expresamente excluyo de su ámbito de aplicación al personal del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En esa medida asevera que, para proceder al reconocimiento de la Bonificación a favor de quienes prestan sus servicios al Instituto de Medicina legal debe existir fuente normativa que así lo disponga, a más de la asignación de recursos por parte del gobierno nacional; de tal manera que, sin fundamento legal que así lo disponga no puede la entidad arrogarse competencias y facultades que constitucional y legalmente están asignadas a otras ramas.

En esas condiciones concluye señalando que, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es un establecimiento público que cuenta con personería jurídica y autonomía administrativa que si bien se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, también lo es que desempeñan funciones diferentes y el régimen salarial y prestacional de los servidores del instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses es independiente al que regula a los servidores de la Fiscalía General de la Nación. Por estas razones, manifiesta que el acto administrativo que negó el reconocimiento de la prestación se encuentra ajustado a derecho y por tanto deberán despacharse en forma desfavorable las pretensiones.

• **Ministerio Público**

No rindió concepto.



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

CONSIDERACIONES

TESIS DE LAS PARTES

- Tesis parte demandante

Afirma la parte demandante que en concordancia con los principios y derechos constitucionales y los tratados internacionales ratificados por el Gobierno en materia laboral, previa inaplicación del artículo 1 del decreto 382 del 2013 debe declararse la nulidad del oficio 0077-2016-DG del 4 de marzo del 2016 suscrito por el Director General del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por tanto, debe reconocerse la bonificación judicial en los mismos términos que los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, además de tener en cuenta el mencionado beneficio como factor salarial de liquidación de todas las prestaciones sociales devengadas

- Tesis parte demandada

La entidad accionada argumenta que no hay lugar al reconocimiento de lo solicitado, puesto que el decreto 0383, estableció como beneficiarios de la bonificación a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación excluyendo así otros regímenes; por lo que, al no existir fundamento legal y normativo que establezca la prestación a favor de los servidores del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses no es viable su reconocimiento.

PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico fijado en audiencia inicial consiste en determinar: "Si, la parte demandante, en calidad de empleada pública del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses le asiste el derecho a que se le reconozca y pague la bonificación judicial creada mediante decreto 382 de 2013 para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, y si dicha bonificación constituye factor salarial y por tanto es procedente reliquidar sus prestaciones sociales"

TESIS DEL DESPACHO

Como quiera que, el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses son diferentes, por tanto, al no evidenciarse la existencia de contradicción entre la disposición que crea la bonificación a favor de los servidores de la Fiscalía General de la Nación y la norma superior no es posible acceder a las pretensiones de la demanda.

FUNDAMENTOS JURIDICOS Y JURISPRUDENCIALES

De la Naturaleza jurídica de la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.-



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

La Fiscalía General de la Nación es un órgano creado por la Constitución Política de 1991, reemplazando en su función principal a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, el mismo pertenece a la rama judicial del poder público y cuenta con autonomía administrativa y presupuestal.²

El artículo 250 de la Constitución política establece que:

“La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. *Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.*

El juez que ejerza las funciones de control de garantías, no podrá ser, en ningún caso, el juez de conocimiento, en aquellos asuntos en que haya ejercido esta función.

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.

2. *Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes.*

3. *Asegurar los elementos materiales probatorios, garantizando la cadena de custodia mientras se ejerce su contradicción. En caso de requerirse medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, deberá obtenerse la respectiva autorización por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías para poder proceder a ello.*

4. *Presentar escrito de acusación ante el juez de conocimiento, con el fin de dar inicio a un juicio público, oral, con inmediación de las pruebas, contradictorio, concentrado y con todas las garantías.*

5. *Solicitar ante el juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones cuando según lo dispuesto en la ley no hubiere mérito para acusar.*

6. *Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.*

² Constitución Política, artículo 249



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

6. *Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.*
 7. *Dirigir y coordinar las funciones de policía Judicial que en forma permanente cumple la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.*
 8. *Cumplir las demás funciones que establezca la ley.*
- (..)"

De la disposición transcrita se colige que, sus funciones son tanto jurisdiccionales como no jurisdiccionales, siendo las primeras limitadas por virtud de la reforma introducida por el Acto Legislativo 03 de 2002 en materia de medidas intervención de los derechos fundamentales.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se erige como establecimiento público perteneciente al orden nacional y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación; goza de las características propias de los establecimientos públicos tales como autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio independiente³.

Su función es la de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses,⁴ constituyéndose como auxiliar en la administración de justicia. Sobre el particular la Corte constitucional en sentencia C-1505 del 2000, expediente D 3090, magistrado ponente Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA dijo:

Dentro de la estructura del Ministerio de Justicia, figuraba hasta el año de 1987 la División de Medicina Legal, división que en virtud del decreto 0055 de 1987, pasó a convertirse en Dirección General del mencionado ministerio. Naturaleza ésta que conservó hasta cuando entró en vigencia la Constitución de 1991, que, en su artículo transitorio 27, le asignó la denominación de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación integrándola a ésta. Se lee en los incisos 5 y 6 del artículo transitorio 27.

"La Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General de la Nación como establecimiento público adscrito a la misma.

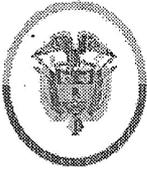
"Las dependencias que se integren a la Fiscalía General pasarán a ella con todos sus recursos humanos y materiales, en los términos que señale la ley que la organice"

Como se puede observar, fue el Constituyente el que directamente determinó la naturaleza jurídica que en adelante tendría la antigua Dirección Nacional de Medicina Legal, asignándole el carácter.

³ Ley 938 de 2004, artículo 33

"El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses pertenece a la Rama Judicial y se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa."

⁴ decreto 2699 de 1991 artículo 160, decreto 261 de 2000 artículo 48



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

de establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación, por cuya autonomía se venía abogando desde el año de 1984, cuando la comisión encargada de elaborar los anteproyectos de reforma para reglamentar el Código de Procedimiento Penal; crear el cuerpo de policía judicial; revisar y reglamentar el estatuto de carrera, así como para reestructurar y descentralizar la organización y funcionamiento de la División de Medicina Legal, etc, (ley 52 de 1984), la cual señaló que:

"La propuesta ideal sería convertir la Medicina Legal Colombiana en un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Justicia que pudiese tener la suficiente independencia presupuestal y administrativa, con la cual se lograría dar mayor agilidad al auxilio pericial, con el fin de hacerlo más eficaz para la administración de justicia".

Así, a partir de 1991, al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses como establecimiento público del orden nacional, se le reconoció autonomía administrativa; personería jurídica y patrimonio independiente, características propias de los establecimientos públicos, para cumplir la función principal de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses (artículos 160 del decreto 2699 de 1991 y 48 del decreto 261 de 2000), bajo el entendido que, dotado de autonomía administrativa, patrimonial y con personería jurídica distinta de la del Estado, se facilitarían la labor técnica de este ente, reconociéndose entonces, la importancia de su tarea como auxiliar en la adecuada, pronta y recta administración de justicia.

En el mismo sentido, el H. Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ en sentencia del veintisiete (27) de noviembre de dos mil quince (2015), en el proceso de radicación número: 11001-03-25-000-2015-00629-00(1856-15) expresó:

"De acuerdo con el inciso 6 del artículo 27 transitorio de la Constitución Política de 1991, la entonces "Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia", hoy Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, "con sus dependencias seccionales, se integrará a la Fiscalía General como establecimiento público adscrito a la misma".

Esta disposición constitucional es desarrollada por el artículo 31 de la Ley 270 de 1996, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 31. INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. Adscrito a la Fiscalía General de la Nación funciona el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, como una entidad de derecho público, dotada de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial y organizado con el carácter de establecimiento público de orden nacional. El instituto está encargado de prestar auxilio y soporte técnico y científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses, de organizar y dirigir el Sistema Único de Medicina Legal y Ciencias Forenses y controlar su funcionamiento y de cumplir las demás funciones que le atribuya la ley."

No cabe duda entonces, que incluso por expresa disposición constitucional, el hoy Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cuya naturaleza es la de un establecimiento público, se



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación y está dotado de personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonial.

Visto lo anterior, es pertinente indicar que pese a que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses pertenece a la estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación, cuenta con regímenes jurídicos aplicables distintos; de esta manera se encuentra que, la regulación de los salarios para los empleados de la Fiscalía se encuentra contenida en:

- **Decreto 53 de 1993** *“Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.”*. Se establece a su vez, que la normativa en el contenida no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del poder público, organismos o instituciones del sector público, en especial el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- **Decreto 382 de 2013.**- Mediante el cual se creó la bonificación judicial pretendida por la accionante, se reconoce dicho beneficio exclusivamente para los funcionarios y empleados de la Fiscalía a los cuales sus derechos salariales y prestacionales se encuentren regulados en el Decreto 53 de 1993
- **Decreto 343 de 2018.**- *“Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”*. Establece la remuneración correspondiente a cada uno de los empleos de la Fiscalía General de la Nación de acuerdo a su denominación, haciendo claridad es aplicable a quienes se vinculen al servicio de la Fiscalía General de la Nación con posterioridad a la vigencia del Decreto 53 de 1993 y no se tendrá en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del poder público, organismos o instituciones del sector público, en especial el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En el caso del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses se encuentra entre otros los siguientes:

- **Decreto 1975 del 2013** *“por el cual se modifica el régimen de nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones.”* En el mismo se establecen las denominaciones de los diferentes cargos, sus niveles y la asignación salarial que corresponde a cada uno de los empleos al interior de dicha entidad
- **Decreto 311 de 2018** *“Por el cual se dictan normas en materia salarial para los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y se dictan otras disposiciones.* Fija las asignaciones salariales relativas a cada grado de los empleos de la



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

entidad y contempla la prohibición para establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente Decreto por parte de otra autoridad, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. haciendo la salvedad de que cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

De la Competencia para la fijación del régimen salarial de los funcionarios públicos del instituto

En materia de la fijación de los emolumentos salariales y prestacionales de los empleados que laboran en las entidades descentralizadas, ha sido reiterativa la jurisprudencia⁵ en señalar como resultado de una interpretación sistemática de los artículos constitucionales 1, 150 numeral 19 literal e, y artículo 189 numeral 14 que la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del sector descentralizado, es concurrente entre el legislador, el Gobierno Nacional, los consejos o juntas directivas de las entidades descentralizadas. Dividiendo las responsabilidades para ello de la siguiente forma:

- a) El Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen.
- b) El Gobierno Nacional, encargado de señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador.
- c) Las Juntas Directivas o Consejos Directivos, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate.
- d) Los gerentes o directores, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo las normas expedidas por las anteriores autoridades.

Sin desconocer la relevancia de los parámetros que para tal fin establezca el Congreso de la República, la política salarial de los funcionarios públicos del estado descansa principalmente en el Presidente de la República, debido a sus profundas implicaciones en la economía estatal, como fue indicado por la Corte Constitucional en sentencia C 312 de 1997 Magistrado Ponente Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ en la cual se consideró:

"La Constitución Política le asigna al Presidente de la República importantes funciones en lo relacionado con la política económica y la planeación para el desarrollo del país. Diversas normas constitucionales así lo dejan entrever. Así, en el numeral 19 del artículo 150 se determina que el Congreso se limitará a dictar las normas generales a las que debe sujetarse el Gobierno para organizar el crédito público, regular el comercio exterior, modificar el régimen

⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"; Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN; Bogotá, D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010); Radicación número: 41001-23-31-000-2001-01486-01(1070-08); Actor: MILLER VARGAS MEDINA; Demandado: MUNICIPIO DE NEIVA - HUILA



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

de aduanas y regular las actividades relacionadas con el aprovechamiento e inversión de los recursos captados al público. Igualmente, le corresponde al Gobierno velar por la estricta recaudación de los recursos y decretar su inversión de acuerdo con la ley (CP; art. 189, numeral 20). De la misma manera, el artículo 346 establece que el gobierno es el que elabora anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y lo presenta al Congreso para su aprobación. El Congreso no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos presentado por el gobierno, ni incluir una nueva, a no ser que cuente con la aceptación escrita del ministro del ramo (CP, art. 351). Y, además, si el Congreso no expide el presupuesto regirá el presentado por el gobierno (CP, art. 348). Asimismo, el gobierno elabora el plan nacional de desarrollo - después de un proceso en el que se cuenta con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura - y luego de oír la opinión del consejo nacional de planeación y de realizar los ajustes que considere pertinentes lo presenta al Congreso. El plan debe ser aprobado por el Congreso, pero si éste no lo hace en un término de tres meses, el gobierno podrá ponerlo en vigencia. En el debate sobre el proyecto, el Congreso puede variar el plan de inversiones públicas, pero bajo la condición de que se mantenga el equilibrio financiero. En caso de que no sea así, requerirá la autorización del gobierno CP, art. 341).

12. La determinación de la remuneración de los servidores del Estado tiene hondas implicaciones en la política económica. En efecto, de los niveles de los salarios depende en buena medida el equilibrio fiscal. Y, como es sabido, la situación de las finanzas públicas afecta fundamentalmente el estado de la economía en general. De ahí que sea congruente que al Presidente, que, como se ha visto, tiene una responsabilidad destacada en materia de política económica, se le asigne también la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública, y la de determinar el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales

Así pues, considera el despacho que la fijación de un nuevo emolumento salarial o prestacional que tenga por beneficiarios a los Funcionarios del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, debe hacerse con sujeción al ordenamiento constitucional y legal; pues es evidente que al crearse un gasto público implica la observancia de los parámetros y procedimientos establecidos en la Ley, dada la afectación al erario y las implicaciones financieras y presupuestales que acarrea.

No puede perderse de vista que, conforme se anotó en precedencia la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses son entidades que cuentan con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, que ejercen funciones distintas; de tal manera, su estructura orgánica y plantas de personal son independientes y autónomas, siendo evidente que la clasificación de empleos, perfiles y cargos son de naturaleza disímil, lo que en principio justifica un trato salarial desigual pues debe tenerse en cuenta que la escala salarial y prestacional se determina para cada cargo según la naturaleza de las funciones realizadas; por esta razón, no por ser el Instituto Nacional de Medicina Legal adscrita a la Fiscalía General de la Nación por se adquiere el mismo trato salarial y prestacional-

Luego de realizar las anteriores precisiones normativas y jurisprudenciales sobre el tema, es menester adentrarnos en el fondo del asunto para lo cual se tendrá en cuenta los siguientes elementos de prueba:



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE
DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Con los medios documentales obrantes en el proceso se encuentra probado que:

- La demandante labora en el Instituto nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección Seccional Sur, desde el treinta (30) de abril de 1998, en el cargo de Secretaria Grado 05. (folio 4)
- El Gobierno Nacional creó, una bonificación judicial mediante el Decreto 382 de 2013, para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto número 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto número 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Que, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la bonificación judicial en los mismos términos en que le fue reconocida a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación y Justicia Penal Militar, la demandante presentó petición para le fuera reconocida dicha bonificación y además se le tuviera en cuenta como factor salarial para liquidar todas las prestaciones causadas y que se causaren en el futuro, (folios 5- 8)
- Que, la entidad demandada negó lo solicitado mediante oficio No. 0077-2016-DG del cuatro (04) de marzo de dos mil dieciséis y el oficio aclaratorio No.0273-2016-DG . (folios 5-14)

De lo anterior es claro que, la señora Esneda Oviedo Barreto se encuentra vinculada con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, desde el 30 de abril de 1998, en el cargo de secretaria grado 05, no se especifican funciones, no obstante, su régimen salarial y prestacional corresponde al régimen de nomenclatura, clasificación y remuneración determinados por la Ley para los empleados del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses el que valga señalar se encuentra fijado en el Decreto 1975 de 2013 que modificó el Decreto 4668 de 2006.

En este contexto, acorde con las facultades contenidas en el artículo 150, numeral 19, literal e), es claro que, le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y fijar en ellas los objetivos y criterios para que con base en ello el gobierno fije el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. En consonancia con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 4 de 1992⁶ indicó que *"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"*.

Así las cosas, en materia de fijación de políticas salariales de las entidades públicas como es el caso de las aquí involucradas obedece a un proceso atribuido de manera concurrente al Congreso de la

⁶ "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.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Republica, el Gobierno Nacional, la Juntas Directivas y Consejos Directivos y los Gerentes o Directores, sin que sea legalmente aceptable que estos últimos fijen directamente factores remunerativos para los funcionarios de sus dependencias, sin contar con disposición legal que lo autorice. En tal sentido no podría el director de la entidad demandada a mutuo propio acceder a las peticiones de la parte actora, pues no cuenta con disposición legal que autorice el reconocimiento y pago de esta prestación.

Ahora bien, como quiera que el actor solicita se inaplique por inconstitucional el artículo primero del decreto 0382 de 2013, es de caso indicar que, conforme lo señalado por la Corte Constitucional para proceda este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea. En igual sentido, ha indicado que en aquellos eventos en los que se alegue la violación al derecho a la igualdad debe evaluarse las circunstancias particulares para determinar la diferencia de trato, para tal efecto se puede acudir al test de igualdad.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre ha indicado que entratándose de regímenes salariales y prestacionales diferentes no procede el juicio o test de igualdad, por cuanto no es posible equipararlos en razón a que responden a requerimientos específicos del orden o entidad que se trate; sobre el particular ha señalado⁷:

“La Corte Constitucional en diferentes oportunidades ha sostenido la improcedencia general del juicio o test de igualdad entre los diferentes regímenes salariales y prestacionales de los servidores públicos, esto en consideración a que no son equiparables y que responden a los requerimientos específicos del orden o entidad de que se traten, el grado de responsabilidad y calificación profesional requerida o, de las condiciones en que prestan sus servicios.

71. Este fue el asunto resuelto por la Corte en la sentencia C-313 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la cual desestimó el cargo por violación del derecho a la igualdad respecto a la aplicación del Decreto 1278 de 2002, «por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente», para el caso de determinados maestros oficiales, con exclusión de aquellos vinculados al amparo de un régimen anterior. En esa oportunidad, la Corte recopiló el precedente aplicable al asunto objeto de estudio y planteó los siguientes argumentos que, por su importancia en el asunto de la referencia, la Sala considera pertinente transcribir in extenso:

«En este orden de ideas la Corte ha aceptado que en materia laboral puedan existir regímenes jurídicos diferentes que regulen diversos aspectos de la relación de trabajo entre los trabajadores y los empleadores, sean estos oficiales o privados, sin que por ello, pueda considerarse que por esa sola circunstancia se viole el principio de igualdad⁸.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018), radicación número 20001-23-33-000-2014-00111-01(4331-15)

⁸ Sentencia C-65 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Así, como lo ha señalado igualmente la Corporación, desde antiguo existen en el sector público, distintos estatutos especiales que establecen diversos regímenes salariales y prestacionales, que presentan en cada caso características peculiares y un sistema de auxilios y reconocimientos particulares⁹.

Frente a esta situación la Corte ha precisado que la comparación entre diferentes regímenes respecto de prestaciones concretas, con el fin de establecer violaciones al principio de igualdad, no resulta conducente por partirse de supuestos de hecho que no son idénticos.

[...]

Así, dado que el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, y que éste supuesto no se presenta cuando diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, la Corte ha concluido que no resulta posible establecer en esas circunstancias una vulneración del artículo 13 superior.

Ha de tenerse en cuenta además, como también ya lo ha señalado la Corte, que si cada régimen especial es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, los beneficios particulares contemplados en él, no pueden ser examinados aisladamente, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales.»

72. Resumiendo lo dicho por la jurisprudencia constitucional, la sola existencia de diversos regímenes laborales y prestacionales no viola per se el derecho a la igualdad, ello en atención a las características peculiares de cada uno de ellos, por lo que la comparación entre estos regímenes distintos no resulta conducente porque se partiría de supuestos de hecho que no son idénticos, lo que imposibilita el juicio o test de igualdad.

En lo que tiene que ver con los requisitos para la aplicación del principio de situación más favorable al trabajador la misma providencia indico:

73. En lo concerniente al principio denominado situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, la Corte Constitucional resumió su doctrina en la sentencia T-981 de 2012¹⁰, en la que dijo:

⁹ Sentencia C-995 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

¹⁰ Con ponencia del magistrado Nilson Pinilla Pinilla, en la que se estudió una acción de tutela interpuesta por una ciudadana a quien, encontrándose en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, le negaron una pensión de jubilación. El problema jurídico planteado por la Corte fue el siguiente: "Debe esta Sala de Revisión determinar si los derechos al debido proceso y a la seguridad social de la señora Leonor Murcia Figueroa, fueron vulnerados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, al revocar el fallo del Juzgado 9 Laboral del Circuito de esa ciudad, y no otorgarle la pensión de vejez de acuerdo al régimen de transición, anotando que tiene "un tiempo superior a los 20 años de servicio" y en la actualidad cuenta con más de 55 años de edad. Para ello, serán analizados los siguientes temas: i) la improcedencia general de la acción de tutela para controvertir providencias judiciales; ii) el derecho fundamental a la seguridad social, su protección por medio de la acción de tutela, y procedencia de ésta en la reclamación de una pensión de vejez; iii) los requisitos del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, tomando como régimen anterior aplicable la Ley 71 de 1988; iv) el principio de favorabilidad; y v) finalmente, será decidido el caso concreto".



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

«El principio de favorabilidad en materia laboral consagrado en los artículos 53 de la Constitución Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo, consiste en la obligación de todo operador jurídico, judicial o administrativo, de optar por la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes de derecho.

El principio opera (i) cuando existe controversia respecto de la aplicación de dos normas; y también, (ii) cuando existen escenarios en los cuales una norma admite diversas interpretaciones. A juicio de la Corte, "la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones..."¹¹

Profundizando en el último escenario propuesto, cuando una norma admite varias interpretaciones, ha dicho esta corporación que para la aplicación de la favorabilidad, deben presentarse, además, dos elementos a saber: (i) la duda sería y objetiva ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, ello, en función de la razonabilidad argumentativa y solidez jurídica que una u otra interpretación tengan; y, (ii) la efectiva concurrencia de las interpretaciones en juego para el caso concreto, es decir, deben ser aplicables a los supuestos fácticos concretos de las disposiciones normativas en conflicto¹²».

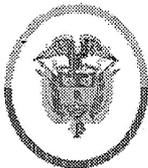
En estas condiciones, se concluye que el Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses se encuentra adscrito a la Fiscalía General de la Nación, no obstante, cada una de ellas tiene autonomía administrativa y presupuestal respecto la otra, se rigen por regímenes normativos diferentes, de tal manera que, el Decreto 53 de 1993 determina el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, excluyendo de su ámbito de aplicación a los empleados del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses ¹³; de ahí que, el Decreto 382 de 2013, creó la bonificación judicial únicamente para los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación; en tanto que, para los servidores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses su régimen se encuentra regulado en el Decreto 1975 de 2013 que modificó el Decreto 4669 de 2006.

En virtud de lo anterior, no es posible hacer extensivos los efectos jurídicos de dicha disposición a la situación laboral y prestacional de la demandante, pues es claro que, se trata de dos grupos de servidores públicos regidos por regímenes laborales y prestacionales distintos que obedecen a las características específicas de cada uno de ellos, por lo que, es únicamente el legislador y/o el gobierno nacional en su defecto quien determina el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

¹¹ T-290 de marzo 31 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² T-545 de mayo 28 de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, T-248 de marzo 6 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil, T-090 de febrero 17 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

¹³ *Ibidem*



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Así las cosas, considera el despacho que no existe razones para inaplicar por inconstitucional el artículo 1° del Decreto 0382 de 2013, pues al partir de supuestos de hecho desiguales no es posible establecer una afectación al derecho a la igualdad en los términos del artículo 13 constitucional, por lo que el solo hecho de ser un organismo adscrito a la Fiscalía General de la Nación no es argumento suficiente para crear un emolumento salarial; de ahí que, se pueda considerar que la afectación no deviene del acto administrativo que fue demandado sino de los decretos que crearon la bonificación para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación sin incluir a los servidores del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De acuerdo a lo anterior, y como quiera que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que acompaña los actos administrativos demandados, se negarán las pretensiones de la demanda.

CONDENA EN COSTAS

De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se condenará en costas a la parte demandante, a favor del INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES para tal efecto fíjese como agencias en derecho la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior, atendiendo las pautas previstas por la Sala Administrativa del Honorable Consejo Superior de la Judicatura en el numeral 3.1.2., del acuerdo 1887 de 2003. Por secretaría liquídense costas.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante y a favor de la parte demandada INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES, para tal efecto fíjese como agencias en derecho la suma de 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por secretaría liquídense

TERCERO: en firme esta providencia archívese el expediente previas las anotaciones a que hubiere lugar y la devolución de remanentes de gastos procesales si los hubiere al actor, su apoderado o a quien esté debidamente autorizado.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

César Augusto Delgado Ramos
CÉSAR AUGUSTO DELGADO RAMOS

Juez