



31
Rafael
ICD.

Señores

JUZGADO 3 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO BUGA

Cali – Valle del Cauca

E. S. D.

Referencia: Expediente: 2016-00253
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: EDGAR LLANOS
Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

CESAR A VIAFARA , Abogado de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca, con Cédula de Ciudadanía No.94.442.341 de Buenaventura (Valle.) y Tarjeta Profesional de Abogado No. 137.741 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi condición de apoderada de la Nación - Rama Judicial Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en mi condición de apoderada de la Nación - Rama Judicial – Dirección Seccional de Administración Judicial en el proceso de la referencia, según poder adjunto otorgado por la Directora Seccional de Administración Judicial conforme el artículo 103 numeral 7 de la Ley 270/96, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA** que nos ocupa.

A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas las declaraciones y condenas que sean contrarias a la entidad que represento, toda vez que la demandante carece de fundamentos jurídicos tal como se demostrará a continuación, solicitando que se absuelva de todo cargo a la misma, declarando las excepciones propuestas, que de conformidad con el artículo 187 inciso 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo resultaren probadas.

A LOS HECHOS

Lo solicitado por el(la) demandante, es que la BONIFICACION JUDICIAL creada mediante el Decreto N° 0383 del 6 de Marzo de 2013 sea factor salarial para todos los efectos legales, es decir, que se debe realizar el ajuste de todas las prestaciones sociales causadas por el servidor judicial.

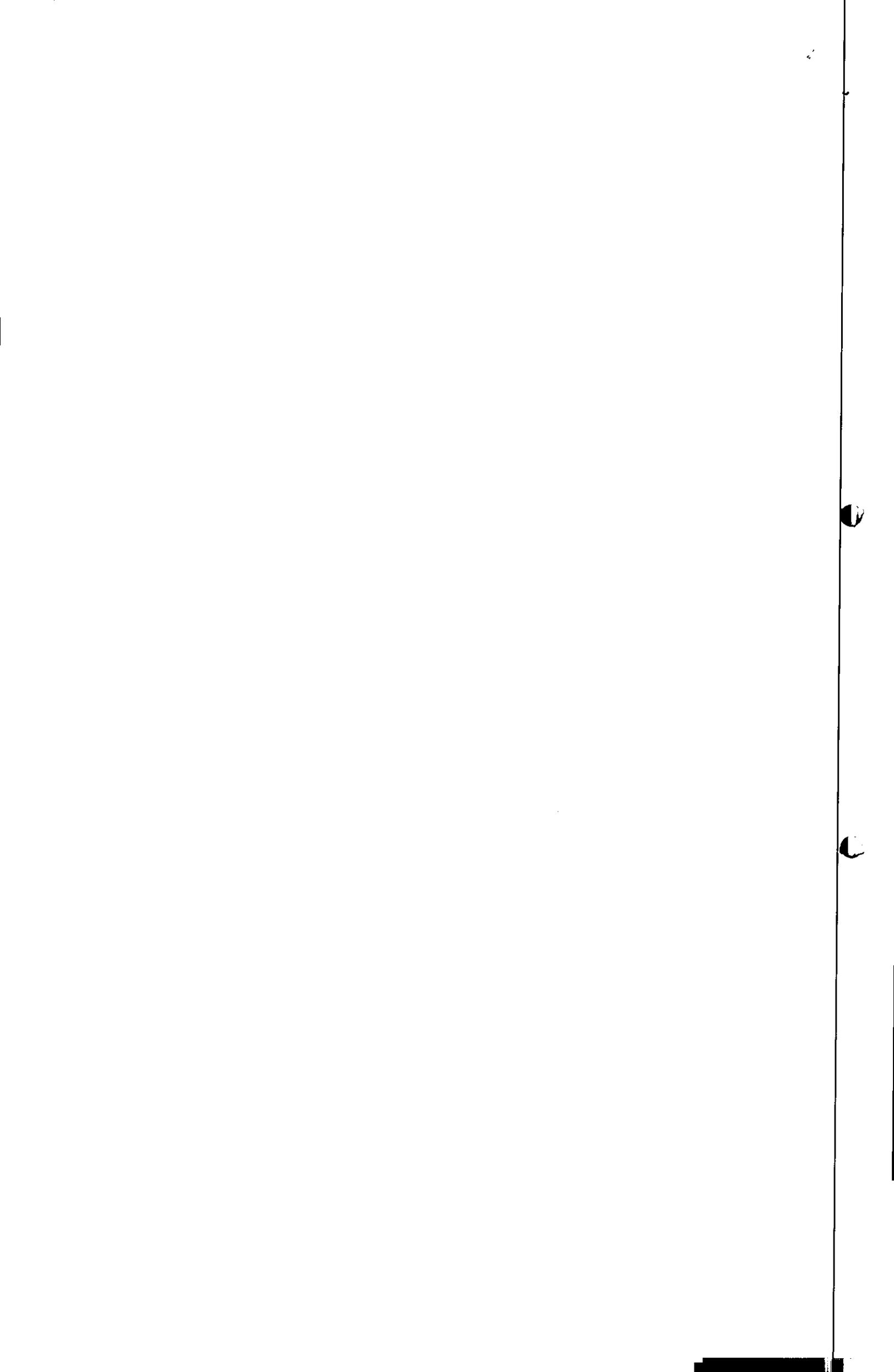
Revisadas las actuaciones y los pagos realizados por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca, se logra observar que estuvieron soportadas en las normas sustantivas y procesales vigentes, por lo tanto, nos oponemos a todo y cada uno de los hechos del presente medio de control.

RAZONES DE DEFENSA Y FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

En ejercicio de dicha facultad el Legislativo expidió la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, mediante la cual autoriza al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre estos los de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de







las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales, para lo cual debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes objetivos y criterios:

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

De manera que es en virtud de lo establecido en la citada Ley que la potestad para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos radica única y exclusivamente en el Gobierno Nacional, es decir que es éste, basado en la Constitución y la Ley, quien determina dichas asignaciones.

En desarrollo de las facultades conferidas por la Ley 4ª de 1992 el Ejecutivo expidió el 07 de enero de 1993 el Decreto 57, "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones", estatuto que en sus artículos 1º, 2º y 12 fijó las siguientes prescripciones:

"...ARTICULO 1o. El régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto será de obligatorio cumplimiento para quienes se vinculen al servicio con posterioridad a la vigencia del mismo 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.

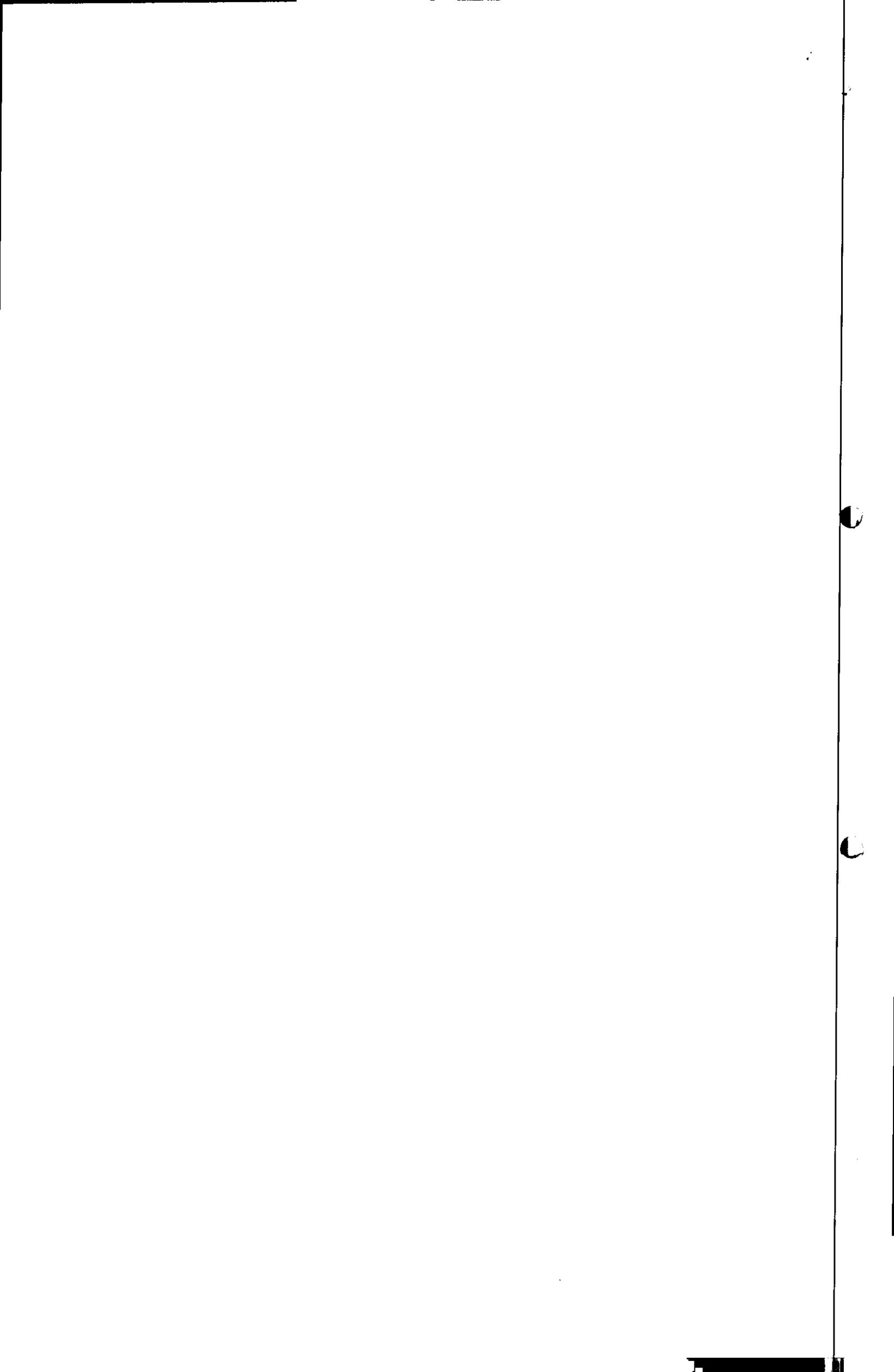
ARTICULO 2o. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.

(...) ARTICULO 12. Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar que tomen la opción establecida en este Decreto o se vinculen por primera vez, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, de capacitación y cualquier otra sobrerremuneración. Las primas de servicios, vacaciones, navidad y las demás prestaciones sociales diferentes a las primas aquí mencionadas y a las cesantías se regirán por las disposiciones legales vigentes.

Las cesantías se regirán por las normas establecidas en el Decreto extraordinario 3118 de 1968 y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten, con excepción del pago, el cual se regirá por lo dispuesto en el artículo 7o de la Ley 33 de 1985.

A los servidores públicos que tomen esta opción se les liquidarán las cesantías causadas con base en la nueva remuneración, si tuvieran derecho a ellas y en adelante su liquidación y pago se hará en los mismos términos establecidos en el Decreto extraordinario 3118 de 1968 y en la Ley 33 de 1985. ..." (Subrayas y negrillas propias).

Los preceptos citados vienen al caso para documentar que desde el 1º de enero de 1993, y por mandato legal, coexisten en la Rama Judicial dos regímenes salariales y prestacionales, a saber: un régimen ordinario, o de los NO ACOGIDOS, que se aplica a los servidores judiciales que venían vinculados a esa fecha y que optaron por continuar bajo el amparo de las disposiciones anteriores, y un régimen especial, o de los ACOGIDOS, cuyos destinatarios son los empleados y funcionarios judiciales que prefirieron las nuevas disposiciones salariales, y los que se vincularon a la Rama Judicial a partir del 1º de enero de 1993.





133

Es así que la normatividad que se aplica en el asunto **que nos ocupa es la consagrada en el régimen especial, estipulada en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995, 36 de 1996 y los posteriores que los han subrogado.**

Entrando en materia es del caso remitirnos a las disposiciones consagradas en el Decreto 383 del 6 de marzo de 2012, modificado por el 1269 del 9 de junio de 2015, atendiendo a que IPC -Índice de Precios al Consumidor- proyectado como aumento de la bonificación judicial para éste año fue menor al efectivamente registrado. La norma en cita dispuso:

“...ARTÍCULO 1. Ajústase la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, que se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. La bonificación judicial se reconocerá a partir del 1° de enero de 2015, se percibirá mensualmente, mientras el servidor público permanezca en el servicio y corresponde para cada año al valor que se fija en las siguientes tablas ...” (Resaltado fuera del texto).

Los Decretos 383 de 2013 y 1269 de 2015 también asentaron, cada uno en su respectivo ARTÍCULO 3º, la siguiente previsión legal:

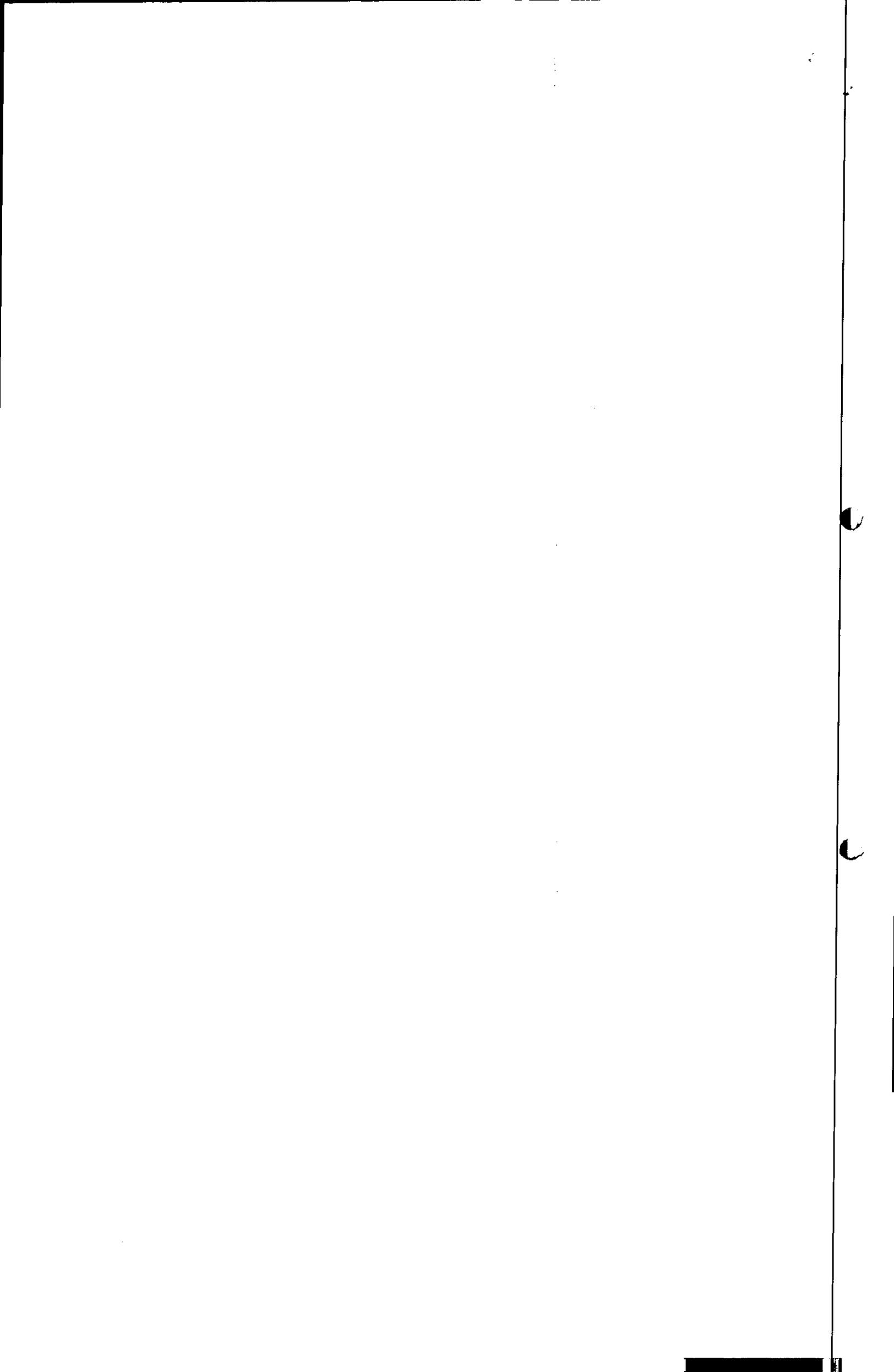
“...ARTÍCULO 3º. Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial o prestacional estatuido por las normas del presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos. ...”

Corolario de las normas citadas es que por expreso mandato legal, la Bonificación Judicial constituye factor salarial únicamente para efectos de constituir la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Al respecto, sobre el carácter salarial o no de algunos emolumentos derivados de la relación laboral legal y reglamentaria de los servidores judiciales, es del caso anotar que en diferentes sentencias los máximos órganos de cierre en lo Constitucional y de lo Contencioso Administrativo han plasmado su posición, que se circunscribe a ratificar la potestad que tiene el legislador, por mandato constitucional, de disponer que determinados conceptos salariales se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor público, sin que ello implique omisión o un incorrecto desarrollo de los deberes. Así, y más específicamente sobre la expresión “sin carácter salarial”, se pronunció la H. Corte Constitucional en sentencia C-279 de 24 de junio de 1996, en el trámite de la Acción Pública de Inconstitucionalidad promovida contra algunos apartes de la Ley 4ª de 1992, al manifestar:

“...Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aún cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, 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...







34

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.

Las definiciones de convenios internacionales que transcribe la actora no significan que el legislador nacional haya perdido la facultad de tomar o no en cuenta una parte de la remuneración que perciben los trabajadores para definir las bases sobre las cuales han de hacerse otros pagos.

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. ..."

En resumen de todo lo hasta aquí expuesto, es que facultado por la propia Constitución, para fijar los estipendios salariales y prestacionales de los servidores públicos, el legislador tiene libertad para disponer que determinados emolumentos se liquiden sin consideración al monto total del salario del servidor judicial, es decir, que cierta parte del salario no constituya factor para liquidar algunos conceptos salariales.

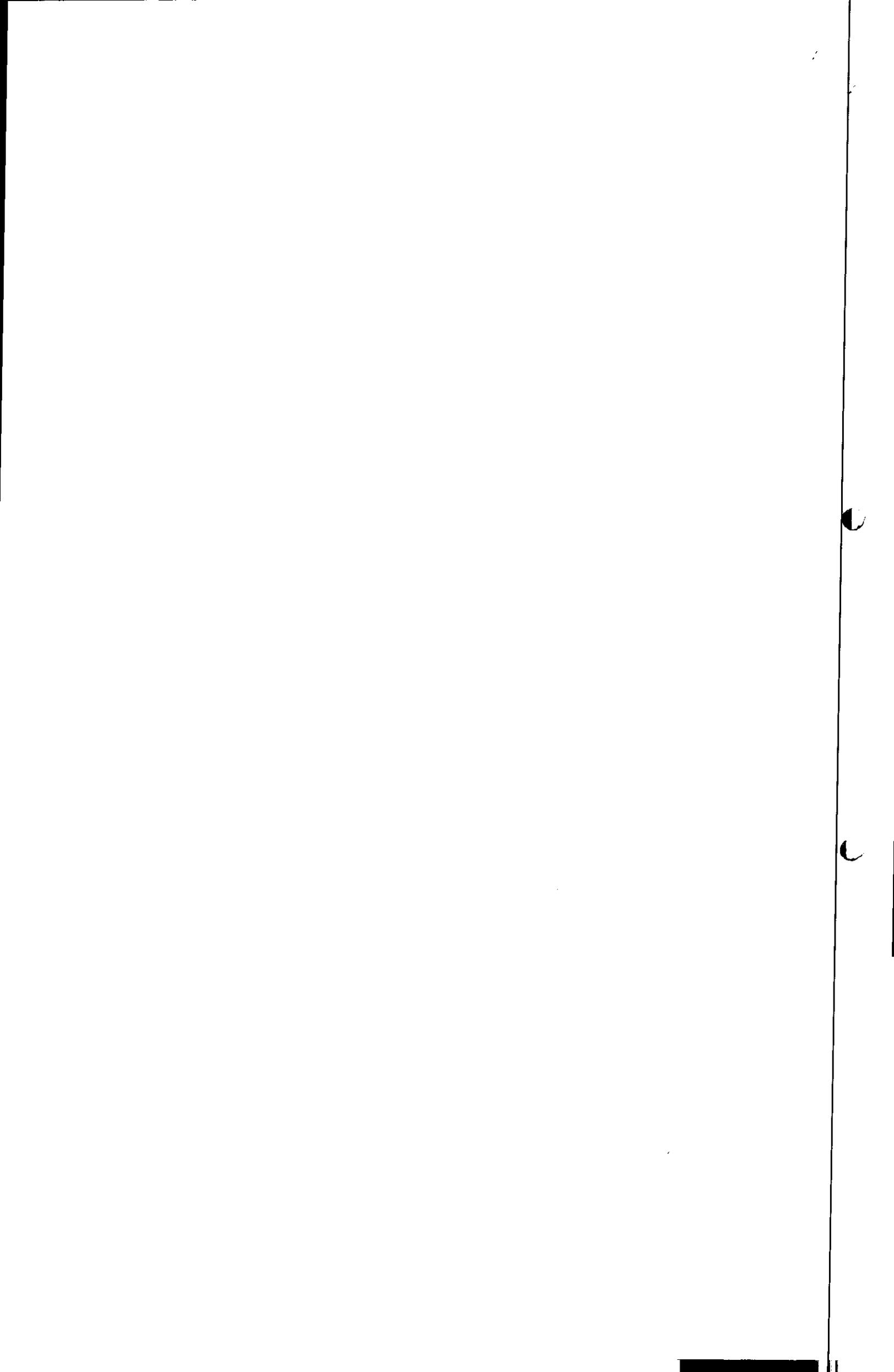
Es así que sobre la expresa solicitud de los apoderados para que "...se inaplique por inconstitucional los artículo 1º del Decreto 383 de 2013 y 1º del Decreto 1269 de 2015, especialmente en el aparte "...y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud..." por ser abiertamente contrarios a la Constitución y a las leyes superiores..." (Resaltado fue del texto).

De los fallos transcritos se colige, que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y sus Seccionales, como agentes del Estado y garantes del principio de legalidad, están sometidas al imperio de la ley y obligadas a aplicar el derecho vigente al tenor literal de su redacción, dándole estricto cumplimiento.

De manera que sobre la pretensión de los servidores judiciales dirigida a que se les reconozca como factor salarial para todos los efectos legales la Bonificación Judicial contemplada en el Decreto 383 de 2013, modificado por el 1269 de 2015, y que como consecuencia se les reliquiden desde el 01 de enero de 2013 hasta la fecha y en adelante todas las primas y prestaciones sociales como son: "...a) Prima de Servicios, b) Prima de Productividad, c) Prima de Vacaciones, d) Vacaciones, e) Prima de Navidad, f) Bonificación por servicios prestados, g) Cesantías e intereses a las cesantías, h) y demás emolumentos que por constitución, ley o reglamento le correspondan a funcionarios y empleados de la rama judicial...", es preciso afirmar con total seguridad, que la Administración Judicial ha venido aplicando correctamente el contenido de las citadas prescripciones legales, en cumplimiento además de la formalidad consagrada en su artículo 3º, razón por la que no accederá a lo solicitado, pues si lo hiciera claramente estaría descatando el ordenamiento legal vigente, con las consecuencias penales, fiscales y disciplinarias que una decisión en ese sentido conlleva.

Aunado a lo anterior, los Decreto 383 de 2013 y, modificado por el 1269 de 2015 gozan del amparo presuntivo de legalidad.







Lo anteriormente expuesto es el planteamiento jurídico expresado por la Entidad que apodero, en la resolución que aquí se solicita su nulidad.

EXCEPCIONES

1. **INEXISTENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR.** Por encontrarse ajustadas a derecho todas y cada una de la resoluciones emitidas.

2. **PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE DERECHOS LABORALES.** Sumado a lo anterior también se observa que en el presente caso ha operado la prescripción trienal de derechos laborales anteriores a la fecha la demandante solicitó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial el reconocimiento y pago del reajuste.

Para el caso se presenta claramente la prescripción trienal de los derechos laborales anteriores a la solicitud, tenemos que es el fenómeno mediante el cual el ejercicio de un derecho se adquiere o se extingue con el sólo transcurso del tiempo de acuerdo a las condiciones descritas en las normas que para cada situación se dicten bien sea en materia adquisitiva o extintiva. De acuerdo con lo anterior se tiene que la norma establece para el ejercicio de los derechos un tiempo determinado dentro del cual se debe solicitar su ejecución, y si transcurre dicho tiempo y no se solicitó, se traduce en la pérdida de interés para ejercerlo.

3. Se LLAME COMO LITIS CONSORTE NECESARIO a la NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, la NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA y la NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA representadas en su orden por los Doctores JUAN MANUEL SANTOS, MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA y LILIANA CABALLERO DURAN

4. **LA INNOMINADA:** Prevista en el artículo 187 inciso segundo del C.P.A.C.A., esto es, "*cualquier otra que el fallador encuentra probada*".

PETICIONES

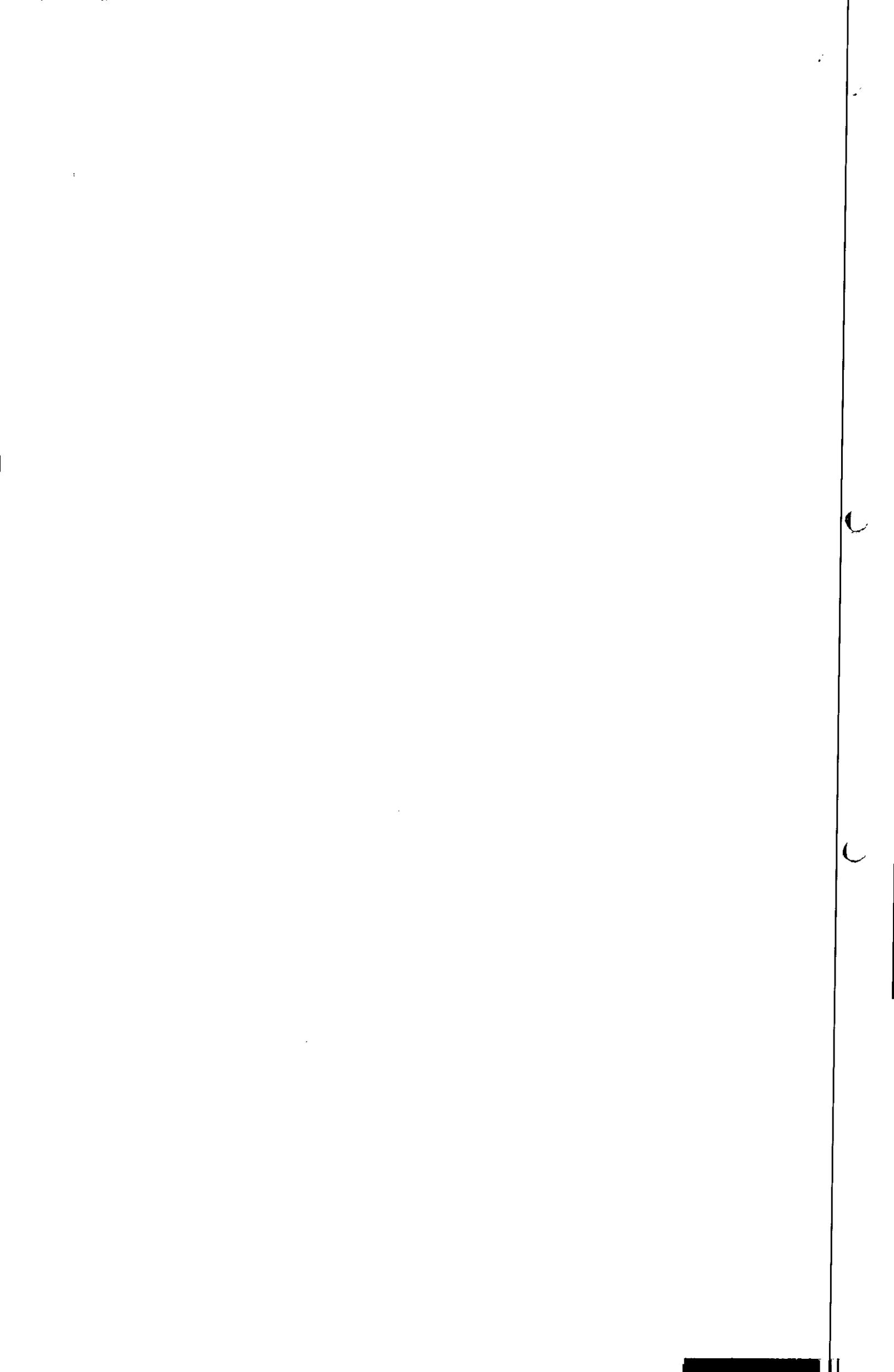
Que se nieguen las pretensiones de la demanda, por las razones de hecho y de derecho expuestas en este escrito.

PRUEBAS

Comendidamente solicito al Señor Juez, decretar las pruebas de oficio que considere pertinentes y útiles en el proceso.

También tener en cuenta los antecedentes administrativos allegados con el escrito demandatorio.

Po lo tanto me permito no allegarlos, toda vez que lo que se pretende a través de lo dispuesto en el artículo 175 del C.P.A.C.A, es la incorporación del expediente administrativo, a fin que el Tribunal o Juez respectivo, pueda examinar la génesis de la actuación administrativa impugnada y, por tanto, situarse, en ocasiones, más que como defensor de los derechos e intereses de las partes (al margen, pues, de la específica función jurisdiccional), como guardián de la legalidad de la actuación administrativa cuestionada, no es menos cierto, que a luces de lo dispuesto en el artículo 167 del C.G.P. corresponde a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, sin embargo y de acuerdo con las particularidades del caso, podrá el juez imponer la carga de la prueba a una parte en particular, que es lo que sucede en el





presente asunto, cuando dentro del auto admisorio se informa a la parte demandada que deberá aportar con la contestación de la demanda el expediente administrativo respectivo.

No obstante lo anterior, si el expediente administrativo ya reposa en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, como es el caso que nos ocupa, y contra el mismo no se eleva tacha de falso, el mismo presta el mérito probatorio pretendido, sin ser necesario que se vuelva a incorporar una pieza procesal ya existente, pues, en aplicación de la nueva normatividad procesal y de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal, dado que el expediente administrativo ya obraba en el proceso, y como quiera que el Juez debe velar por suprimir los trámites innecesarios, remover de oficio los obstáculos meramente formales y evitar decisiones inhibitorias, aunado al hecho de que con la emisión del artículo 175 del C.P.A.C.A lo que se pretendió fue que la administración no ocultará la información con la que cuenta y de esta manera sus actuaciones estuviesen provistas de legalidad y buena fe, lo cual se observa en el presente asunto.

ANEXOS.

1. Poder otorgado al suscrito por la señora Directora Seccional de Administración Judicial,.
2. Resolución, del Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa - "Por medio del cual se hace un nombramiento".
3. Acta de Posesión.
4. Fotocopia Cédula de Ciudadanía.
5. Certificación, expedida por el Director Ejecutivo de Administración Judicial.

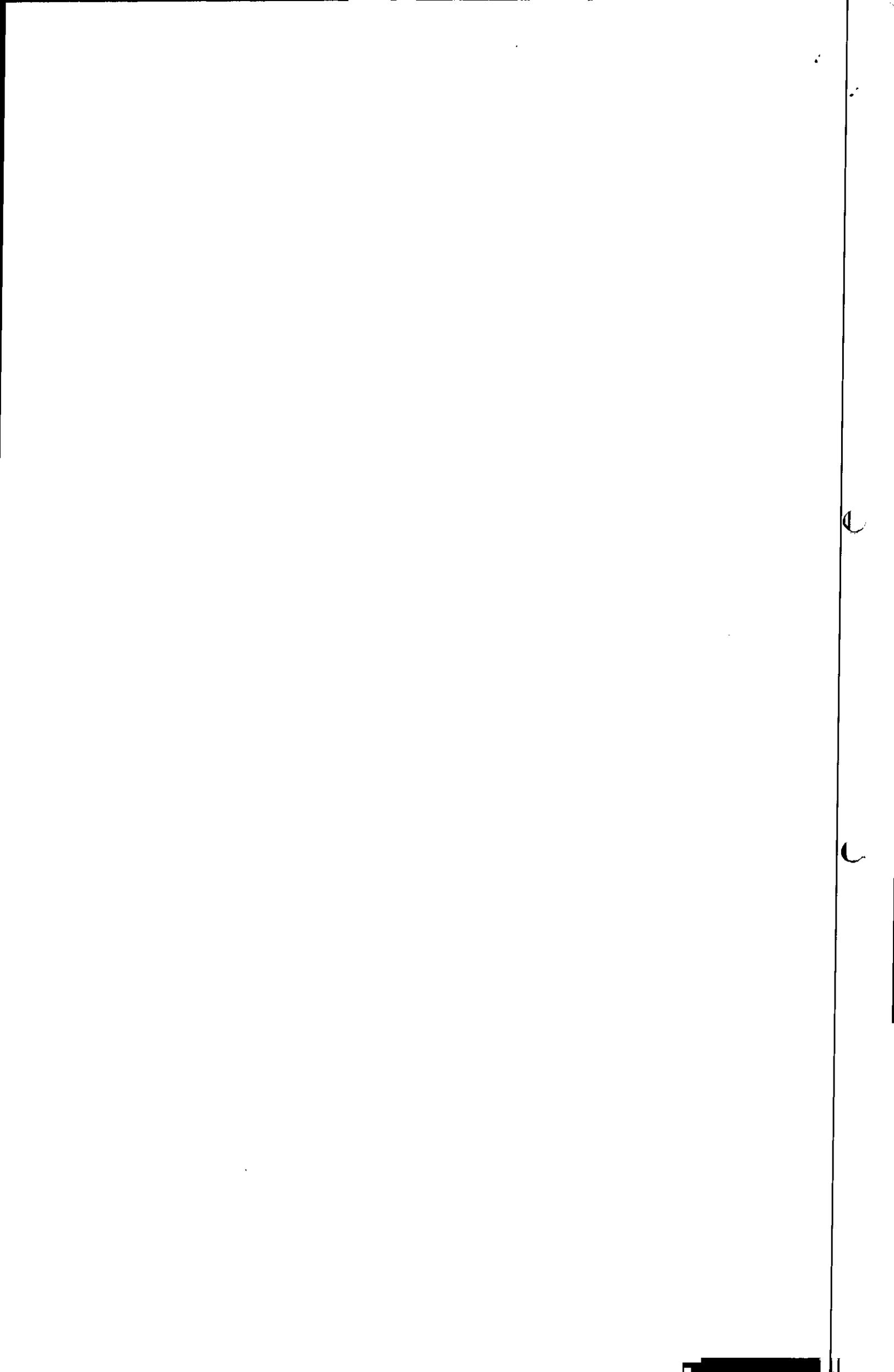
NOTIFICACIONES

- En la Secretaría del Tribunal o en el Área Jurídica de la Dirección Seccional de Administración Judicial del Valle del Cauca, ubicada en la carrera 10 No 12 – 15, Piso 17, teléfono 8986868, en Santiago de Cali. Tel 8986868 ext. 1404 y 1409

- Correo electrónico dsajclnotif@cendoj.ramajudicial.gov.co

Del Honorable Juez,


CESAR ALEJANDRO VIAFARA SUAZA.
C.C No. 94.442.341 de B/tura (Valle)
I.P No. 137.741 del C. S. de la Judicatura.



1920A

El servicio público
es de todos

Función
Pública



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 2020600075121

Fecha: 26/02/2020 11:38:04 a.m.

Bogotá D.C.

Doctor

JOSÉ EUSEBIO MORENO

Conjuez Ponente

**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BUGA**

Calle 7 No. 13 – 56, Piso 4, Oficina 411

Edificio Condado Plaza

Buga – Valle del Cauca



27 FEB. 2020

Ref.: Expediente No. 76-111-33-33-003-2016-00253-00
 Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
 Accionante: Edgar Llanos Jaramillo.
 Accionados: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de
 Administración Judicial
 Asunto: Contestación demanda y llamamiento en garantía
 (llamamiento litisconsorcial - art. 61 CGP¹).

CAMILO ESCOVAR PLATA, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.313.710 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional número 50.213 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en nombre y representación de la **NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, conforme con el poder especial que allego con el presente escrito para que me sea reconocida personería para actuar, dentro del término legal, me permito dar contestación a la demanda de la referencia en los siguientes términos.

1. CONSIDERACIONES

1.1. Trámite procesal:

El señor Edgar Llanos Jaramillo promovió demanda de nulidad y restablecimiento en contra la Nación – Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el propósito de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

I. PRETENSIONES:

1. DECLARACIONES:

- 1.1. La inaplicación por inconstitucionalidad la expresión "y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud" del artículo 1º del Decreto 383 de 2013.
- 1.2. La nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Dra. Clara Inés Ramírez Sierra, Directora Ejecutiva

¹ Efectuado por el apoderado judicial de la Rama Judicial mediante escrito dirigido el Juzgado 3 Administrativo Oral del Circuito de Buga, abogado César Alejandro Viáfara Suaza.



Seccional de Administración Judicial de Cali (Valle del Cauca), que niega la ampliación del carácter salarial de la bonificación judicial a aspectos no previstos en el artículo 1° del Decreto 383 de 2013 y, consecuentemente, rehúsa la reliquidación de las prestaciones sociales pretendida por la accionante, notificada el 13 de enero de 2016.

- 1.3. La nulidad del acto ficto o presunto de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por la no resolución del recurso de apelación interpuesto contra el Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015.

II. MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

- 2.1 Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Nación - Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial reconocer que la bonificación judicial que recibe el accionante es constitutiva de factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales devengadas y las que se causen en el futuro y, en consecuencia, pague al demandante el producto de la reliquidación de todas las prestaciones sociales, debidamente indexadas, a partir del 1 de enero de 2013 hasta que se haga efectivo el reconocimiento y pago.
- 2.2 Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA
- 2.3 Que se condene en costas y agencias en derecho a la Rama Judicial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

Dicha demanda fue admitida por el Juzgado 3° Administrativo del Circuito Judicial de Buga, en providencia de fecha 21 de septiembre de 2018, ordenando la fijación en lista del negocio y la notificación de la demanda a la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entre otras determinaciones; la cual fue contestada por el apoderado judicial de la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, efectuando, en escrito separado, un llamamiento litisconsorcial a la Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo, acogido por el Despacho mediante auto de fecha 23 de agosto de 2019.

2. PRONUNCIAMIENTO DEL DAFP FRENTE AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA (LLAMAMIENTO LITISCONSORCIAL – ART. 61 C.G.P.) EFECTUADO POR LA RAMA JUDICIAL

Sea lo primero advertir que nos encontramos frente a una reclamación de estirpe estrictamente laboral, donde se persigue el reconocimiento y pago de las diferencias prestacionales (reliquidación) aducidas como adeudadas por la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (empleadora) a el señor Edgar Llanos Jaramillo (funcionaria de la Rama Judicial²), generadas por virtud de la expedición del Decreto 383 de 2013, “Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

Por tanto, es evidente que la entidad llamada a atender las resultas del proceso, en el hipotético e improbable caso de que se produzca una sentencia condenatoria, es la Nación – Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como entidad empleadora de la Accionante.

Situación que no reviste la menor duda o contradicción si se advierte que los únicos actos administrativos demandados en nulidad en la presente causa fueron dictados por la **Rama Judicial**, a través de la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali (Oficio

² Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca (Hecho No. 1 de la Demanda).

No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015) y por la Directora Ejecutiva de Administración Judicial (acto ficto negativo por la no resolución del recurso de apelación interpuesto contra el precitado Oficio).

Sobre el particular, y para dilucidar y despejar cualquier inquietud en torno al tema, resulta reveladora la Sentencia de fecha 25 de octubre de 2012, dictada por la Sección Segunda, Subsección B, del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Expediente No. 2007-00096, No. Interno 1811-2007³, donde advierte y explica que la legitimidad en la causa por pasiva en las acciones anulatorias está determinada por la autoría del acto enjuiciado, veamos:

“... 1.2. De la Falta de Legitimación en la causa del Departamento Administrativo de la Función Pública.

“El Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP), propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en consideración a que no expidió el acto administrativo demandado, y carece de competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa, cuya competencia corresponde de manera privativa a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del artículo 130 de la C.N. y Leyes 27 de 1992, 443 de 1998 y 909 de 2004.

“En efecto, la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 “por la cual se resuelve un recurso de apelación contra la resolución No. 0116 del 26 de noviembre de 1997”, fue proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 130 de la Constitución Nacional, y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992⁴, con ocasión del recurso de apelación presentado por Amanda Molano Sandoval y otros, dentro de las convocatorias públicas realizadas en 1997 por el Municipio de Duitama, situación por la cual, sin tener que recurrir a mayores esfuerzos interpretativos, puede concluirse que al DAFP no le asiste interés directo ni inmediato en el sub lite, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, **la pasividad procesal en las acciones impugnatorias como la de nulidad, la determina la autoría del acto que se discute**, el cual en el presente asunto, emana de la Comisión Nacional del Servicio Civil, circunstancia que excluye al DAFP de cualquier vinculación en calidad de parte.

En tal sentido, esta Sección⁵ se ha pronunciado para señalar que tratándose de acciones contra actos administrativos, **las entidades que deben ser vinculadas al proceso como parte pasiva son quienes lo expidieron**. En este caso, observa la Sala que el DAFP no figura suscribiendo el acto demandado, y que **la entidad que lo proferió es la Comisión Nacional del Servicio Civil, por ende, es el único ente que debe ser vinculado al plenario**, razón suficiente para declarar la prosperidad del medio exceptivo propuesto por el DAFP, como se hará constar en la parte resolutive del presente proveído...”. (Destacados nuestros).

En el mismo sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 21 de agosto de 2008, Gerardo Arenas Monsalve, Radicación 85001-23-31-000-2003-01239-01(0086-07), Actor: José Merardo Salcedo, expresó:

“[L]a **pasividad procesal** en las acciones impugnatorias como la de nulidad y restablecimiento del derecho la determina la **autoría de los actos que se discuten**, los cuales en el presente asunto todos emanan del Departamento de Casanare, circunstancia que excluye al Ministerio de cualquier vinculación en calidad de litisconsorte necesario”. (Se destaca).

Lo cual permite colegir que la única entidad legitimada para intervenir por pasiva en el trámite de la presente acción es la Rama Judicial, cuyas autoridades son responsables de la expedición del acto administrativo contenido en el Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Dra. Clara Inés Ramírez Sierra, Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali (Valle del Cauca) y del acto ficto o presunto negativo por la no resolución del recurso de apelación, cuya autoría es predicable de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que la inaplicación pretendida por la parte actora en la pretensión primera de la demanda, respecto de la expresión: “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, no tiene la virtualidad de generar el retiro del ordenamiento jurídico del aparte censurado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, pues dicha eventualidad sólo puede surgir o ser producida por la declaratoria de nulidad de dicho segmento normativo

³ Cuya copia se allega al plenario con la presente contestación.

⁴ La Ley 27 de 1992 se encontraba vigente en la fecha de expedición del acto demandado, y posteriormente fue derogada por la Ley 443 de 1998, que a su vez fue derogada por la Ley 909 de 2004.

⁵ Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 21 de agosto de 2008, Radicación número: 85001-23-31-000-2003-01239-01(0086-07).



emitida por el juez de legalidad de este tipo de actos, que no es otro que el H. Consejo de Estado (art. 88 CPACA).

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 31 de mayo de 2018, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación No. 08001-23-31-000-2006-00871-01 (21911), Actor: Industrias Colombia S.A.-INDUCOL-, Demandado: Municipio de Soledad, explicó:

"...Debe recordarse que la **excepción no reemplaza al juicio de validez propiamente dicho**, y en esa medida, se repite, no podría recaer, con carácter general y definitivo, sobre el acto directamente enjuiciado.

Este, como medio exceptivo que es (...) solo produce efectos en el caso particular, y que **no expulsa a aquel del ordenamiento normativo...**".

Cabe agregar que, con todo y esas limitaciones, la excepción de ilegalidad supone, por **regla general**, un juicio sobre la base de la **confrontación de dos normas**: una contenida en un acto administrativo y la otra -regla o principio- en el ordenamiento de carácter superior, razón por la que **cuestiones de orden fáctico son, en principio, ajenos a este medio de control**, habida cuenta de su ejercicio excepcional y particular, lo que supone que aspectos probatorios, su aporte, regularidad, conducencia, pertinencia, contradicción, apreciación, en síntesis la demostración de los hechos sean ajenos a él, amén de que su incidencia en **el juicio de valor que debe hacer el Juez para inaplicar el acto administrativo, tiene que ser directa y no por vía de inferencia**". (Destacados fuera de texto).

Por tanto, la inaplicación parcial del artículo 1 del decreto 383 de 2013 en un caso particular no lo hace ilegal ni puede constituir fuente de responsabilidad patrimonial en tanto que, en todo caso, el acto administrativo general subsiste y conserva su eficacia y vigencias jurídicas hasta que es anulado de manera definitiva por la autoridad judicial que tiene la competencia para revisar su legalidad material (Consejo de Estado), lo cual evidencia la impertinencia del llamamiento en garantía (llamamiento litisconsorcial – art. 61 C.G.P.) de las entidades del Gobierno Nacional vinculadas a la Litis.

Lo anterior se subraya en el hecho de que el **llamamiento litisconsorcial** que hace el apoderado de la Rama Judicial a la Nación – Presidencia de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Departamento Administrativo de la Función Pública (**art. 61 C.G.P.**), que dio lugar a la expedición del auto de fecha 23 de agosto de 2019, se soporta en que el Gobierno Nacional es la instancia competente para la fijación del régimen salarial de la Rama Judicial (art. 150-19 C.P. y ley 4ª de 1992), del cual hace parte el Decreto 383 de 2013, cuya inaplicación se solicita, **razón por la cual solicita la demandad la vinculación litisconsorcial del Ejecutivo Nacional para que coadyuven la defensa del Decreto**, no para que asuman las condenas, razón por la cual debe entenderse que "técnicamente" estamos en presencia de un llamamiento litisconsorcial, como se indica expresamente en el memorial de la Rama Judicial, y no en un llamamiento en garantía, que son figuras procesales bien diferentes.

En apoyo del anterior aserto, basta acudir al texto del llamamiento litisconsorcial efectuado por la Rama Judicial donde se indica con toda precisión lo siguiente:

"... CESAR A VIAFARA, Abogado de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali – Valle del Cauca, (...) me dirijo a Usted a fin de solicitarle:

"Se **LLAME COMO LITIS CONSORTE NECESARIO a la NACIÓN** – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO -DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (...).

La anterior solicitud, se hace con fundamento en los siguientes argumentos:

El artículo 61 del C.G.P. determina:

"Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse

por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado...".

"aunado a que se requiere que los **Litis consortes necesarios** coadyuven la defensa...".

Además, es preciso indicar que si bien el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo faculta al juez de la causa para: "**inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la constitución política o la ley**", es claro que tales presupuestos no se configuran en el caso en estudio, máxime cuando el señor Edgar Llanos Jaramillo entiende equivocadamente que la nivelación salarial del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se cumplió a través del Decreto 383 de 2013, sin ser ello así; situación que de suyo hace improcedente la inaplicación de las expresiones censuradas del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, que, por el contrario, se avienen en todo a la Constitución Política y a la Ley, amén de ser fruto de unos acuerdos colectivos alcanzados con los sindicatos de empleados públicos de la Rama Judicial que garantizan su validez y prevalencia.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que el artículo 1º del Decreto 383 de 2013, cuya inaplicación parcial se solicita, no ha sido anulado por el Consejo de Estado, razón por la cual mal puede alegar el actor derechos subjetivos de naturaleza salarial o prestacional respecto de una anulación que no se ha producido, amén de que la inaplicación de un decreto no puede conllevar o comportar la complementación o modificación del mismo para hacerle decir lo que no dice o dejar de decir lo que dice.

Ahora bien, respecto a la improcedencia de efectuar la complementación judicial de los decretos salariales, conviene traer a colación el siguiente aparte de la Sentencia del 22 de abril de 2008, dictada por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Familia, en M.P. Dr. José Luís Aramburu Restrepo, Actor, Paola Andrea Domínguez Palomares, que expresó:

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

Igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia T-117 de 2001 expresó:

"... **[N]o corresponde al juez (...) ordenar un incremento salarial** para todos los servidores públicos en un monto determinado, **pues con ello se iría contra lo previsto en la Constitución Política**, respecto de las competencias de los órganos estatales (...) y el principio de legalidad del gasto consagrado en la Carta (arts. 6º, 113, 345, 346 y 347 de la C.P.).

De otra parte, debe observarse que siendo la **Rama Judicial** la única autoridad que conoce de manera cierta y documentada la situación de su personal, en función del cargo desempeñado, la fecha de ingreso, el régimen salarial al cual pertenecen los funcionarios (antiguo u optativo), amén de que es la directa y única responsable de la liquidación y pago de los salarios y prestaciones de sus empleados y funcionarios, siendo, complementariamente, la receptora de las respectivas reclamaciones administrativas, resulta lógico e incuestionable que, en su condición de empleadora del hoy accionante (Sr. Edgar Llanos Jaramillo) y autora de los únicos actos demandados en nulidad en la presente causa (Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autoría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial), sea la instancia llamada a explicar la legalidad de sus decisiones y a hacer frente a contingencias procesales que las mismas generen, para que, en el improbable caso de ser vencida en juicio, y de no contar con recursos suficientes de funcionamiento en la respectiva anualidad, los solicite en su anteproyecto de presupuesto en desarrollo de su autonomía jurídica, administrativa,



financiera y presupuestal (arts. 113, 115, 116, 121, 189, 208 y 228 de la C.P.).

Si bien el Gobierno Nacional dicta los decretos salariales en desarrollo del artículo 150-19 de la Carta Política y la Ley 4ª de 1992, ello no lo convierte en empleador de todos los servidores públicos del Estado, ni tampoco lo hace responsable del pago de las condenas salariales o prestacional que se produzcan respecto del personal que labora en otras Ramas del Poder Público (v.g. Rama Judicial).

Por lo demás, es pertinente recordar que las autoridades judiciales del País tienen una línea clara, pacífica y uniforme línea jurisprudencial sobre la impertinencia de vincular al Departamento Administrativo de la Función Pública en procesos relacionados con reclamaciones salariales de personal que labora al servicio de otras entidades u órganos públicos, independientemente de que el proceso verse sobre nivelación salarial o prestacional (Parágrafo del artículo 14 Ley 4ª de 1992), bonificación por compensación (Decreto 610 y 1239 de 1998), bonificación judicial (Decretos 383, 383 y 384 de 2013) o prima especial (artículo 14 Ley 4ª de 1992) de los funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación o la Justicia Penal Militar, donde se ha venido declarando invariablemente la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAFP.

En consecuencia, no habiendo el DAFP dictado los actos administrativos de carácter particular y concreto demandado en el proceso de la referencia (Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autoría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial), mal puede mi representado ser llamado o citado al proceso de la referencia a defender la legalidad de los mismos o a atender el pago de los salarios y prestaciones derivados de su eventual declaratoria de nulidad, cuando, en realidad, el señor Edgar Llanos Jaramillo presta sus servicios personales a la **Rama Judicial**, como Secretario Circuito en el Juzgado 1º Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca), que es la llamada a atender las contingencias laborales de su personal, con exclusión de todas las demás, en el improbable e hipotético caso en que las condenas judiciales se produzcan, a través de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Nótese que si bien el DAFP hizo parte en la suscripción del Decreto 383 de 2013, "Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones", dicha circunstancia no lo hace responsable de actos administrativos que fueron expedidos por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la **Rama Judicial** (Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autoría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial), en respuesta a una reclamación de carácter laboral promovida por el servidor Edgar Llanos Jaramillo, Secretario Circuito⁶, vinculado a la planta de personal de la **Rama Judicial**, donde se persigue el reconocimiento y pago de las diferencias prestacionales (reliquidación) aducidas como adeudadas por la Nación – **Rama Judicial** – Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (empleadora) al hoy accionante (empleado de la **Rama Judicial**), máxime cuando dicha bonificación no tiene carácter salarial, salvo para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, amén de que el Decreto 383 de 2013, que la consagra, goza de presunción de legalidad al no haber sido declarado nulo por el Consejo de Estado.

En síntesis, no hay razón para que mi representada sea llamada a defender la legalidad de un

⁶ Asignado al Juzgado 1º Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca).

17

acto que fue expedido por la Rama Judicial en respuesta a una reclamación promovida por su empleado Edgar Llanos Jaramillo (Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca), situación que hace inoperante e improcedente el llamado decretado en el auto de fecha 23 de agosto de 2019, más aun si se advierte que el Decreto 383 de 2013, cuya inaplicación parcial se solicita, es producto de una negociación laboral y se limita a recoger los acuerdos alcanzados entre el Estado colombiano y los sindicatos de empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación.

Todo lo cual debe conducir a la prosperidad de las excepciones de indebida integración del contradictorio por pasiva y de falta de legitimación en la causa de mi representada, al igual que al decaimiento del llamamiento litisconsorcial efectuado al DAFP y a las demás entidades administrativas vinculadas a la actuación, en tanto que: i). El control de legalidad del Decreto 383 de 2013 corresponde exclusivamente y en única instancia al Consejo de Estado, Corporación que no ha declarado su nulidad; iii). El Decreto 383 de 2013 está vigente y goza de presunción de legalidad en los términos del artículo 88 del CPACA; iii). La inaplicación parcial del artículo 1° del citado decreto en el caso en estudio no comporta el retiro de la norma del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no puede generar el pago de condenas patrimoniales; iv). los actos administrativos demandados en nulidad en la presente causa fueron dictado por la Rama Judicial (Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autoría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial); v) los extremos de la relación jurídico-laboral que origina la reclamación de reliquidación laboral que ahora nos ocupa son: la Rama Judicial (entidad empleadora) y el señor Edgar Llanos Jaramillo (Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá - Valle del Cauca); vi). La bonificación judicial no tiene carácter salarial y, por tanto, de ella no emergen los efectos prestacionales cuyo reconocimiento reclama la accionante.

3. CONTESTACIÓN A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Desde ahora manifiesto al Despacho que este Departamento Administrativo se **opone** a que se hagan todas y cada una de las declaraciones y condenas solicitadas por la parte actora, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos atendibles.

Al respecto, debe reiterarse que estamos ante una reclamación de naturaleza laboral, que tiene como extremos a la funcionaria que promueve la acción (Sr. Edgar Llanos Jaramillo)⁷ y a la Rama Judicial. En tal consideración, resulta apenas lógico que el ente llamado a atender las resultas del proceso promovido por el hoy accionante, en el hipotético e improbable caso de que se produzca una condena judicial, es la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como entidad empleadora, como lo ratifica el hecho de que los únicos actos administrativos demandados en nulidad fueron expedidos por sus propias autoridades y guardan relación con la reclamación de reliquidación prestacional promovida por un empleado vinculado a su planta de personal.

Lo anterior se torna evidente si se advierte que el Departamento Administrativo de la Función Pública forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Nivel Central Nacional, y no ha sido jamás empleador del Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca) que hoy promueve la acción (Sr. Edgar Llanos Jaramillo), situación que obviamente lo inhabilita para efectuar reliquidaciones salariales o prestacionales de empleados de la Rama Judicial y para atender su pago, en tanto que a la luz de las previsiones del artículo 113 superior las distintas ramas tradicionales del poder público y los organismos de control

⁷ Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca).



colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado, pero son jurídica, administrativa y patrimonialmente independientes (Artículos 115, 117, 121, 206, 208 y 275 de la Carta Política).

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

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

En consecuencia, al encontrarse plenamente establecido que el señor Edgar Llanos Jaramillo presta sus servicios personales en la Rama Judicial como Secretario Circuito, asignado al Juzgado 1º Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca), -como se indica en el Hecho No. 1º de la demanda-, es claro que la Rama del Poder Público es la instancia llamada atender el pago de la eventual condena que llegue a proferirse en el sub lite, pues, de trasladarse esa obligación a otra Rama del Poder Público, también tendría que trasladarse el presupuesto de la Rama Judicial.

Sentadas las anteriores premisas, se dará ahora puntual contestación a las distintas pretensiones de la demanda:

1.1. Sobre la inaplicación por inconstitucionalidad la expresión “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud” del artículo 1º del Decreto 383 de 2013:

La inaplicación pretendida por la parte actora en la pretensión primera de la demanda, respecto de la expresión: “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, no tiene la virtualidad de generar el retiro del ordenamiento jurídico del aparte censurado del artículo 1º del Decreto 383 de 2013, pues dicha eventualidad sólo puede surgir o ser producida por la declaratoria de nulidad de dicho segmento normativo emitida por el juez de legalidad de este tipo de actos, que no es otro que el H. Consejo de Estado (art. 88 CPACA).

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia de fecha 31 de mayo de 2018, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación No. 08001-23-31-000-2006-00871-01 (21911), Actor: Industrias Colombia S.A.-INDUCOL-, Demandado: Municipio de Soledad, explicó:

“...Debe recordarse que **la excepción no reemplaza al juicio de validez propiamente dicho**, y en esa medida, se repite, no podría recaer, con carácter general y definitivo, sobre el acto directamente enjuiciado.

Este, como medio exceptivo que es (...) solo produce efectos en el caso particular, y que **no expulsa a aquel del ordenamiento normativo...**”.

Cabe agregar que, con todo y esas limitaciones, la excepción de ilegalidad supone, por **regla general**, un juicio sobre la base de la **confrontación de dos normas**: una contenida en un acto administrativo y la otra -regla o principio- en el ordenamiento de carácter superior, razón por la que **cuestiones de orden fáctico son, en principio, ajenos a este medio de control**, habida cuenta de su ejercicio excepcional y particular, lo que supone que aspectos probatorios, su aporte, regularidad, conducencia, pertinencia, contradicción, apreciación, en síntesis la demostración de los hechos sean ajenos a él, amén de que su incidencia en el **juicio de valor que debe hacer el Juez para inaplicar el acto administrativo, tiene que ser directa y no por vía de inferencia**". (Destacados fuera de texto).

Por tanto, la inaplicación parcial del artículo 1 del decreto 383 de 2013 en un caso particular no lo hace ilegal ni puede constituir fuente de responsabilidad patrimonial en tanto que, en todo caso, el acto administrativo general subsiste y conserva su eficacia y vigencias jurídicas hasta que es anulado de manera definitiva por la autoridad judicial que tiene la competencia para revisar su legalidad material (Consejo de Estado), lo cual evidencia la impertinencia del llamamiento en garantía (llamamiento litisconsorcial – art. 61 C.G.P.) de las entidades del Gobierno Nacional vinculadas a la Litis.

1.2. Sobre la solicitud de nulidad del Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y del Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial:

El hecho de que la accionante haya agotado vía gubernativa frente a su entidad empleadora no hace nulos los actos administrativos demandados expedidos por la Rama Judicial, más aún cuando es absolutamente claro que la bonificación judicial establecida en el Decreto 383 de 2013 no tiene carácter prestacional, salvo en lo que se refiere a la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud; amén de que el señor Edgar Llanos Jaramillo, Secretario Circuito en el Juzgado 1º Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca), tampoco prueba en el sub lite que haga parte del régimen optativo salarial de la Rama Judicial, que son los únicos destinatarios de dicho beneficio (art. 1), en cuanto los funcionarios y empleados que forman parte del régimen antiguo o de los "no acogidos" son receptores residuales de dicha regulación (art. 2º), veamos:

"Artículo 1. **Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el decreto 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una bonificación judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud**".

(...)

"Artículo 2º. **Los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar que no optaron por el régimen establecido en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995 y que vienen regidos por el Decreto 848 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, de percibir en el año 2013 y siguientes, un ingreso total anual inferior al ingreso total anual más la bonificación judicial que se crea en el presente decreto**, respecto de quien ejerce el mismo empleo y se encuentra regido por el régimen salarial y prestacional obligatorio señalado en los Decretos 57 y 110 de 1993, 106 de 1994 y 43 de 1995, **percibirán la diferencia respectiva a título de bonificación judicial**, mientras permanezcan vinculados al servicio".

Al respecto, cabe recordar que la bonificación judicial establecida en el Decretos 383 de 2013, al igual que en el caso de los Decretos 383 y 384 de 2013, responde a un **proceso de negociación** adelantado en el **año de 2012** por el Gobierno Nacional con los representantes de las agremiaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía, 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**", razón por lo cual la nivelación prestacional pretendida judicialmente por el señor Edgar Llanos Jaramillo, Secretario Circuito en el Juzgado 1º Civil del Circuito con sede en Tuluá (Valle del Cauca), implica de suyo el desconocimiento del Acuerdo del 6 de noviembre de 2012 y el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, suscrita por los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda y



Crédito Público y este Departamento Administrativo, asunto frente al cual se volverá con profundidad más adelante.

Ahora, en lo referente a la reliquidación de prestaciones sociales, la bonificación judicial establecida en el artículo 1° del Decreto 383 de 2013 no es un factor salarial, de manera que ella no puede ser sumada o excluida para establecer la base sobre la cual se van a liquidar las prestaciones sociales del señor Edgar Llanos Jaramillo. En consecuencia, las prestaciones sociales deben ser liquidadas sólo sobre la base de los factores específicos que se determinan en las normas que las consagran, lo cual de suyo excluye la pertinencia de cualquier solicitud de reliquidación que tenga como fundamento la citada bonificación judicial, como ocurre en el caso en estudio.

Siendo ello así, las declaraciones de nulidad formuladas en el libelo demandatorio están llamadas a fracasar.

1.3. Sobre las condenas a la Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura - Dirección Ejecutiva de Administración judicial a reliquidar retrospectivamente, y a favor de la accionante, desde el año de 2013 en adelante, todas las prestaciones sociales con ocasión de la expedición del Decreto 383 de 2013 que consagra la bonificación judicial:

Siendo improcedente la nulidad demanda, en tanto que la bonificación judicial prevista en el Decreto 383 de 2013 carece de efectos prestacionales, -salvo en lo que se refiere a la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud,- es claro que no hay lugar a ninguna condena por la no reliquidación de las prestaciones sociales reclamada por la parte actora, debiendo, en consecuencia, ser denegadas todas las pretensiones de restablecimiento planteadas en la demanda que ahora nos ocupa.

De otra parte, respecto a la improcedencia de efectuar la complementación judicial de los Decretos salariales, conviene reiterar el siguiente aparte de la Sentencia del 22 de abril de 2008, dictada por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala de Familia, en M.P. Dr. José Luís Aramburu Restrepo, Actor, Paola Andrea Domínguez Palomares, que expresó:

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

De manera complementaria, la Corte Constitucional en la Sentencia T-117 de 2001 expresó:

"... [N]o corresponde al juez (...) ordenar un incremento salarial para todos los servidores públicos en un monto determinado, pues con ello se iría contra lo previsto en la Constitución Política, respecto de las competencias de los órganos estatales (...) y el principio de legalidad del gasto consagrado en la Carta (arts. 6º, 113, 345, 346 y 347 de la C.P.).

Por tal razón, se solicita al Juzgado 3º Administrativo del Circuito Judicial de Buga, denegar en su integridad las condenas patrimoniales reclamadas.

1.4. Sobre la indexación de las condenas reclamadas hasta que se verifique su pago, en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA:

Al respecto, debe señalarse que no siendo procedente la nulidad de los actos demandados, ni las condenas reclamadas, obviamente por sustracción de materia no puede haber lugar a la indexación de suma alguna.

1.5. Sobre la condena en costas procesales y agencias en derecho:

Al respecto, debe reiterarse que no siendo procedente la nulidad de los actos demandados, ni las condenas reclamadas, tampoco hay lugar al pago de costas por parte de la accionada ni de las entidades vinculadas al proceso en calidad litisconsortes necesarios.

4. CONTESTACIÓN A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Al Hecho No. 1°: Al parecer es cierto. Sin embargo, este hecho debe ser probado documentalmentemente en la medida en que el Departamento Administrativo de la Función Pública desconoce la situación laboral del personal vinculado a la Rama Judicial.

Al Hecho No. 2°: Es cierto.

Al Hecho No. 3°: Es cierto en cuanto a que el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 ordenó una nivelación o reclasificación de empleos al interior de la Rama Judicial, la cual fue cumplida por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 51, 53 (FGN) y 57 (Rama Judicial) de 1993. Por tanto, una cosa distinta es que con ocasión de un paro judicial decretado en el año de 2012 por las asociaciones sindicales de la Rama Judicial y de la FGN, el Gobierno Nacional se vio obligado, como en ocasiones anteriores, a asignar unas partidas presupuestales de ajuste (1.2 billones) que fueron distribuidas atendiendo a lo acordado en una prolongada negociación sostenida entre tales asociaciones y el Ejecutivo Nacional, de la cual dan cuenta los antecedentes allegados por el DAFP con la presente contestación.

Al Hecho No. 4°: No es cierto, se repite, el Gobierno a través de los Decretos 51, 53 (FGN) y 57 (Rama Judicial) de 1993 dio cumplimiento a la nivelación ordenada en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. Por su parte, los decretos 382, 383 y 384 de 2013 son producto de la negociación surgida del paro judicial del año 2012.

A los Hechos Nos. 5° al 7°: Si bien lo narrado por el actor no son hechos en sentido estricto, sino apreciaciones fácticas y jurídicas imprecisas, y por tanto no se admiten, debe advertirse que resulta extraño y paradójico que el señor Edgar Llanos Jaramillo admita el carácter vinculante de los Acuerdos surgidos del paro judicial de 2012 y al mismo tiempo solicite la inaplicación parcial del Decreto 383 de 2013, que recoge tales acuerdos.

A los Hechos Nos. 8° al 10°: Si bien tales hechos al parecer son ciertos, deben ser probados en la forma prescrita por la Ley.

5. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA

En orden a contextualizar las acciones que dieron origen a la expedición de los Decretos 382 (Fiscalía General de la Nación), 383 (Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar) y 384 de 2013 (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial), relativos a la consagración de la **bonificación judicial**, conviene recordar que en el año 2012, a raíz de un nuevo cese de actividades convocado por ASONAL JUDICIAL, el Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, suscribieron el 6 de noviembre del mismo año un Acta de Acuerdo en el que se decidió conformar una Mesa Técnica Paritaria con el fin de revisar la remuneración de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, no porque no se hubiera cumplido la nivelación ordenada en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, pues es claro que esta se cumplió integralmente con la expedición de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, sino porque la parálisis de la justicia en todo el territorio nacional así lo exigió, a efecto de conjurar el prolongado paro judicial, para lo cual se dispuso la asignación de recursos presupuestales adicionales en cuantía de un billón doscientos veinte mil millones (\$1.220.000.000.000) M/Cte.,



como cifra total (techo) que sería distribuida en las vigencias fiscales del 2013 al 2018, lo cual dio lugar a una negociación formal sobre la base de unas propuestas de nivelación que para el efecto presentaron las autoridades y los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, es decir, que no tuvieron origen en el Gobierno, las cuales fueron integral y ampliamente debatidas por las distintas asociaciones sindicales de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, como de lo demuestran las más de 23 actas de las reuniones de negociación celebradas, dando lugar finalmente a la expedición de los Decretos 382, 383 y 384 del 6 de marzo de 2013, que, se repite, son fruto de las negociaciones y de los acuerdos alcanzados con los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y demás asociaciones de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

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

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

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

Dentro de este contexto, y teniendo en cuenta que la bonificación judicial es un reconocimiento convencional y adicional al concedido a los demás empleados del Estado; pues mientras a los funcionarios de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación y de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial les es pagado este beneficio de manera exclusiva y agregada en los términos de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, que se suma al incremento de la asignación básica mensual que todos los años decreta el Gobierno para estos y los demás empleados estatales nacionales, que, ciertamente, en la generalidad de los casos, es superior al IPC del año inmediatamente anterior, y se paga con retroactividad al 1° de enero, mal puede pretenderse adicionalmente que dicho beneficio tenga plenos efectos prestacionales.

En efecto, pretender que un beneficio, que se genera y se estructura como resultado de una amplia, nutrida, pública y documentada negociación con los representantes de los sindicatos del Sector Justicia (2012), quienes acordaron y aceptaron convencionalmente en las mesas: su progresividad, sus destinatarios (acogidos), los valores anuales absolutos a reconocer y, además, su carácter no salarial, entre otros aspectos (art. 128 del C.S.T.), pueda tener efectos prestacionales distintos a ser tenido en cuenta para la "base de cotización al sistema general

de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud”, -como quedó finalmente acordado-, no solo constituye un claro e inaceptable desconocimiento de los acuerdos convencionales alcanzados con los sindicatos de empleados públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, que constan en actas, sino también una afrenta a las expectativas salariales de los demás empleados del Estado que no tuvieron derecho a percibir en los años 2013 a 2018, ni a partir del 2019, en condiciones de igualdad, este generoso y excepcional beneficio laboral.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que el Consejo de Estado, -órgano responsable del control de legalidad de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013-, no ha decretado la nulidad de tales actos, gozando por tanto de presunción de legalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Departamento Administrativo de la Función Pública se permite efectuar las siguientes puntualizaciones complementarias para afianzar la defensa de del Decreto 383 de 2013, veamos:

5.1. Del tránsito constitucional en materia de fijación del régimen salarial y prestacional:

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, la competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos radicaba exclusivamente en cabeza del **Congreso de la República**. Por consiguiente, algunas materias propias de la actual tipología constitucional de “*leyes marco*”, fueron reguladas mediante otras modalidades o tipos de leyes. Así sucedió, por ejemplo, con las normas relativas al régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública, previstas en los Decretos 1211, 1212, 1213 y 1214 de 1990, que fueron dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias (Ley 66 de 1989).

Al respecto, es necesario advertir que el numeral 22 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886 limitaba el alcance de las leyes **marco** a materias relacionadas con la **intervención del Estado en la economía**. Así, en concreto, la citada norma disponía:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...) 22) Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas”⁸.

Por su parte, el numeral 12 de la misma disposición constitucional, permitía revestir *-pro tempore-* al Presidente de **facultades extraordinarias, sin distinguir la materia a regular**. En estos términos, dicha norma establecía:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...) 12) Revestir, *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen”.

De esta manera, es claro que **en vigencia de la Constitución de 1886** la atribución para **fijar el régimen salarial y prestacional** de los empleados y definir el concepto de **salario** y por ende señalar sus componentes, **recaía exclusivamente en el Congreso de la República**.

Ahora bien, con el advenimiento de la **Constitución de 1991**, esta competencia es **compartida** entre el Congreso y el Gobierno, al tenor de lo establecido en el artículo 150 numeral 19, literales e) y f). Al respecto, la Constitución de 1991 otorgó al **Gobierno**

⁸ Sobre la materia, se puede consultar la doctrina expuesta por el Consejo de Estado, en sentencia del 10 de octubre de 1962, Consejero Ponente Carlos Gustavo Arrieta.



Nacional la facultad indelegable de fijar el **régimen salarial y prestacional** de los empleados públicos, veamos lo que indica la norma:

"ARTÍCULO 150: Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y **señalar** en ellas los **objetivos y criterios** a los cuales debe sujetarse el **Gobierno** para los siguientes efectos: (...)

e) **Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

g) Estas funciones en lo pertinente a prestaciones oficiales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas..."

En torno al alcance de la expresión "**régimen salarial**", la Corte Constitucional en la Sentencia C-279 de 1996 puntualizó lo siguiente:

". 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.** (Se destaca y subraya).

El anterior criterio ha sido **reiterado** por jurisprudencia nacional en diferentes pronunciamientos, de lo cual da cuenta la Sentencia C-424 de 2006, donde se señala:

"...Subrayó la Corte Constitucional en aquella oportunidad, que la actora había confundido dos conceptos cuya distinción era, a su juicio, indispensable: por una parte, el concepto de **régimen salarial**, y, por otra, la noción de salario. Dijo la Corte, que mientras el régimen salarial constituye el **género**, el salario, entretanto, es la especie. Así las cosas, agregó, por virtud de lo dispuesto en la misma Constitución y previa una ley marco, **el gobierno quedará facultado para fijar el "régimen salarial" esto es, el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales.**" Concluyó la Corte, que el no considerar ciertas primas como factor salarial no implicaba una lesión de los derechos de los trabajadores..."

14.- En el presente proceso, **la Corte reitera los argumentos de la sentencia C-279 de 1996...** (Se destaca y subraya).

Además, como lo explican las mismas sentencias C-279 de 1996 y C-424 de 2006 no pueden ser confundidos los conceptos de **régimen salarial** y salario, pues el primero es **el género**, mientras que el segundo es la especie. El primero, dentro del **numeral 19 del artículo 150 de la Constitución**, es sinónimo de **derechos laborales** del servidor público mientras que el segundo es parte integrante de tales derechos sin constituir la totalidad del mismo.

Siendo ello así, es claro que por virtud de establecido en el **artículo 150-19** de la actual Carta Política, y previa una ley marco (Ley 4ª de 1992), el **Gobierno Nacional** está constitucionalmente habilitado para **fijar el régimen salarial y prestacional** de los empleos en las diversas Ramas del Poder Público, lo cual comprende, como bien lo explica la Corte, **el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales**, y no sólo el salario (especie), pues esa restricción no es constitucional ni razonable, en cuanto la norma constitucional y el artículo 2º de la misma Ley facultan al Ejecutivo Nacional con **amplitud**, veamos:

"Artículo 2º. Para la **fijación del régimen salarial y prestacional** de los servidores enumerados en el artículo anterior, el **Gobierno Nacional** tendrá en cuenta los siguientes **objetivos y criterios**:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
Jurisprudencia Vigencia
Corte Constitucional
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;

- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;**
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;**
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa". (Destacados y subrayados fuera de texto).

Adviértase que **en ninguno de tales literales el Congreso de la República restringe al Gobierno Nacional la posibilidad de establecer beneficios no salariales**, y no podía hacerlo por la potísima razón que la fijación del **régimen salarial** que funcionalmente le fue atribuida por la Carta Política de 1991 abarca, como lo explicó la Corte, el conjunto de derechos salariales, **no salariales** y prestacionales de los empleados del Estado, y no simplemente el **salario** como desafortunadamente lo han venido entendiendo ciertas Salas de Conjuces con grave e injustificada afectación del patrimonio público, comprometiendo en ello los escasos recursos llamados a destinarse al **gasto social**.

Además, debe aclararse que el hecho de que el Legislador haya establecido directamente, por ejemplo, una prima especial, sin carácter salarial, para los Magistrados de Tribunal y Alta Corte en los artículos 14 y 15 de la misma Ley 4ª de 1992, u ordenado **una nivelación** para los empleados subalternos de la Rama Judicial (parágrafo art. 14 ibidem⁹); mal puede entenderse o interpretarse como una negación de las competencias ordinarias de que goza el Ejecutivo Nacional para **fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos**, esto es, se repite, el **conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales**, pues estas facultades emanan directamente de la Constitución Política (art. 150-19) y se ejercen atendiendo los objetivos y criterios fijados por el Legislador en el **artículo 2º** de la referida Ley Marco o Cuadro, que en manera alguna, se repite, restringen al Gobierno nacional la posibilidad de establecer que determinada factores de la remuneración no seas considerados parte del salario para efecto de liquidar las prestaciones sociales.

Al respecto, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Segunda, en la Sentencia de fecha 14 de febrero de 2002, Consejera Ponente Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Expediente No. 2824, al pronunciarse sobre la responsabilidad del Gobierno Nacional en la fijación de la política salarial, expresó:

"... De una parte, **la responsabilidad principal sobre la política salarial estatal la tiene el Presidente de la República; es por esa razón, por la que el ejecutivo debe gozar de un margen de razonabilidad para establecer cuál es el tipo de remuneración para cada cargo**, y más en este caso en que le fija un máximo a un incentivo temporal. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterados fallos en los cuales ha juzgado la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 4 de 1992.

"En efecto, dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-312 de 1997, lo siguiente:

"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 (CP, art. 150, núm. 19, literales e) y f.

⁹ Cumplida a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993.



"Así mismo, señaló la Corte Constitucional en sentencia C-315 del 19 de julio de 1995 al examinar la constitucionalidad, entre otros, del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 que le otorgó al Gobierno el señalamiento del límite máximo salarial de los servidores del orden territorial, lo siguiente:

"La economía, eficacia y eficiencia en el gasto público, en todos los ámbitos, es un principio que tiene pleno sustento constitucional y sobre su importancia en una sociedad democrática, soportada en la tributación equitativa y en el correlativo deber de las autoridades de hacer un uso adecuado de los recursos aportados por la comunidad, no es necesario abundar. La fijación a este respecto de **un límite máximo al gasto burocrático**, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la **atención material de los servicios públicos.**"

"...Son suficientes los argumentos que otrora expuso la Corte Constitucional sobre la potestad que tiene el Gobierno para señalar las escalas salariales, los topes máximos y en fin todos los componentes del salario, para afirmar que la expresión acusada del artículo 5 del Decreto en cuanto determina que el incentivo no podrá exceder del 50% de la asignación básica mensual más la prima de dirección y la diferencia remuneratoria por designación de jefatura que se devengue, no infringe la Ley 4ª de 1992; por el contrario, **se trata de una prescripción que se ciñe no solamente a las funciones que en materia salarial le asigna la ley al Gobierno, sino a la responsabilidad que en materia de política económica le ha fijado la Constitución Política al Presidente de la República.**

En cuanto a la censura que le endilga el demandante a la norma acusada, consistente en que el Gobierno al señalar que el incentivo no constituya factor salarial, infringe también los objetivos y criterios señalados en la ley 4ª de 1992 y el principio de solidaridad en que descansa la Ley 100 de 1993, dirá la Sala **que tampoco tiene vocación de prosperidad.**

De una parte, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la de la Corte Suprema de Justicia y la de esta Corporación, ha señalado que **no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales o en la recta razón que impida disponer que determinada prestación social se liquide sin consideración al monto total del salario;** por ello, bien puede disponer la expresión acusada que el incentivo no se considera parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales...". (Se destaca).

Igualmente, el Consejo de Estado en la sentencia del 16 de julio de 2009, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Expediente No. 2003-02985, N.I. 1895-2008, Actor Fernando Díaz Morales, expresó:

"...De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), de la Carta Política, es competencia exclusiva del Presidente de la República fijar la remuneración de los empleados públicos, atribución constitucional de carácter indelegable, que desarrolla dentro del marco de las reglas generales que en su momento disponga el Congreso de la República, quien tiene la facultad de proveer las normas generales y señalar los objetivos y criterios que han de guiar al ejecutivo en la tarea de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos". (Se destaca y subraya).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 2º y 17 de la Ley 4 de 1992, expresó lo siguiente en la Sentencia C-608 de 1999, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo sobre la competencia constitucional para establecer cuáles componentes pueden ser incorporados dentro de la base del salario:

"(...) En primer término la Corte resalta la competencia del Congreso para expedir la disposición acusada, que se enmarca dentro de lo previsto por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, ya que fija unos límites generales al Gobierno, sin entrar en el terreno de lo específico, con arreglo a la doctrina que sobre el punto ha sentado esta Corporación, pues, como en esta providencia se resalta, las características del régimen pensional de los miembros del Congreso y de los demás funcionarios del Estado deben ser determinadas por el legislador ordinario en su marco general, y por el Ejecutivo en sus aspectos concretos, por disposición de la propia Constitución. De tal manera que la Carta reconoce un margen de configuración política a los órganos del Estado elegidos democráticamente -en este caso el Congreso y el Gobierno, en los ámbitos ya señalados-, como sucede en otras materias de complejas dimensiones económicas, sociales y técnicas..."

"La Corte se abstiene de señalar de manera específica los componentes que pueden incorporarse dentro de esa base, pues, de conformidad con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, es el Presidente de la República quien debe efectuar tales precisiones. (Destacados y subrayados fuera de texto).

Todo lo cual permite concluir, sin asomo de duda, que el Gobierno nacional en desarrollo de lo establecido en el artículo 150-19 Superior, y atendiendo los criterios y parámetros establecidos en el artículo 2º de la ley 4ª de 1992, se encuentra habilitado para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleos del Estado, esto es, el conjunto de derechos salariales, **no salariales** y prestacionales.

5.2. Reseña de algunos precedentes jurisprudenciales que ratifican la competencia del Gobierno Nacional para establecer dentro del régimen salarial componentes no salariales:

Si bien el carácter no salarial de la bonificación judicial prevista en el artículo 1º de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 es de naturaleza convencional (127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo), pues deriva de los Acuerdos alcanzados con los sindicatos de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que el Gobierno Nacional está constitucionalmente facultado para fijar el "régimen salarial" esto es, el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales, como se explicó en el acápite anterior.

En apoyo del anterior aserto, resulta reveladora la sentencia de fecha 19 de septiembre de 2002, dictada por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Alberto Arango Mantilla, Expediente No. 11001-03-25-000-1999-00144-01(2394-99), Actor: Pedro Antonio Herrera Miranda, demandado: Gobierno Nacional, que niega las súplicas de la demanda de nulidad del artículo 2º del Decreto 062 del 8 de enero de 1999, veamos:

"CONSIDERACIONES

"...Se reitera que la impugnación del Artículo 2º del Decreto 062 de 1999 gira en torno al establecimiento como prima de Alto Mando, sin carácter salarial para ningún efecto legal, del 55% de lo que perciben los Oficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en los grados de General y Almirante.

"Un análisis autónomo y objetivo de esta norma evidencia que su finalidad fue excluir del concepto de factor de salario ese porcentaje de la suma que reciben los mencionados Oficiales como asignación mensual (igual a la que devengan los Ministros del Despacho como asignación básica y gastos de representación), porcentaje al que se le denominó prima de Alto Mando, lo que implicó su sustracción de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales a los que por ley, los mismos tienen derecho, como son las prestaciones sociales e indemnizaciones.

"**Tanto las Cortes Constitucional y Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, reiteradamente han sostenido** que el legislador ostenta facultades para definir qué valores de los que el trabajador recibe a título de remuneración por su labor, sirven de base para liquidar el monto de otros pagos que por ley deben hacerse, y que, por consiguiente, su exclusión para tales efectos, **no resulta contraria a derecho.**

Así, esta Corporación en **sentencia del 2 de agosto de 1996**, expediente N° 10995, Actor Humberto de Jesús Pineda Peña, Consejera Ponente: Dra. Dolly Pedraza de Arenas, mediante la cual se **negó la nulidad de los Artículos 2º y 3º del Decreto 65 de 1994**, en relación con la exclusión como factor de salario de las primas de Alto Mando y de Dirección que perciben algunos Oficiales de la Fuerza Pública, **expresó:**

"De manera que el derecho invocado a la legislación anterior en el sentido en que lo pretende el demandante, de mantener inmodificables los porcentajes anteriores y las normas que no hacían distinción entre lo que constituye o no factor salarial, no tiene sustento constitucional ni legal; los derechos adquiridos sólo pueden determinarse en cada caso particular, cuando frente a un cambio de legislación, quien tenga un derecho causado (vr.gr. derecho a la pensión, salarios o vacaciones causadas, etc.) invoque la ley vigente para cuando nació su derecho. **Luego la censura del accionante de haberse desmejorado el salario de los miembros de la Fuerza Pública, por haber señalado las normas demandadas que las primas de "Alto Mando" y de "Dirección", no constituyen factores salariales para ningún efecto, no tiene vocación de prosperidad**, ya que el legislador goza de cierta autonomía para definir qué elementos constituyen o no salario, como bien lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-279 de 1996, cuyo aparte es preciso transcribir en este proveído:

"...el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen, o no salario; así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución..."

"...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."

De otra parte, es importante señalar que **no pueden confundirse los conceptos de régimen salarial y salario**, ya que el régimen salarial es el género y el salario la especie. Mientras que el régimen salarial de conformidad con el artículo 150 numeral 19 se refiere a los derechos laborales del servidor público, el salario forma parte integrante de dicho régimen, sin constituir la totalidad del mismo; **por esta razón, pagos que si bien son salario, pueden excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales, habida cuenta que no existe ninguna razón constitucional o legal que impidan que determinada prestación social se liquide sin tener en cuenta el monto total del salario.**



Las anteriores consideraciones son suficientes para mantener la legalidad de las normas acusadas, como se declarará en este proveído, al despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda."

De conformidad con lo anterior, no son de recibo las argumentaciones esgrimidas por el actor en orden a soslayar la legalidad de la disposición demandada, por cuanto si al establecer un régimen salarial y prestacional es viable determinar cuáles de las sumas que percibe el servidor a título de salario deben tenerse en cuenta para liquidar otros pagos a los que también tiene derecho, **la exclusión por la norma demandada de la prima de Alto Mando como factor salarial, no contraría ordenamiento jurídico alguno.**

Por lo demás, resultan inadmisibles los cuestionamientos que se hacen en la demanda a la decisión de tomar como referencia para señalar el sueldo básico mensual de los Oficiales, Suboficiales, Miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes de los Cuerpos Profesional y Profesional Especializado de la Policía Nacional a que se refiere el Artículo 1° del Decreto 062 de 1999, únicamente la asignación básica de los Generales y Almirantes y no lo que éstos devengaban como prima de Alto Mando.

Lo anterior, no sólo porque el demandado no es el Artículo 1° de dicho decreto, mediante el cual se fijaron los sueldos de ese personal, sino porque **no existe disposición superior que a ello obligue y porque si las condiciones especiales** de preparación, experiencia y calidades profesionales y personales de quienes alcanzan esos grados, según lo han precisado las Corporaciones judiciales precedentemente mencionadas, de suyo justifican la creación de primas carentes de la connotación de efectos económicos en lo que a la determinación del monto de las prestaciones sociales atañe, **la decisión del Gobierno de no tener en cuenta dicha prima para fijar el monto del salario de ese personal**, la cual no fue demandada en el sub lite, **no puede estimarse contraria a los ordenamientos invocados como infringidos en la demanda, ni al propósito que inspiró al legislador cuando expidió la Ley 4ª de 1992**, que en lo atinente a la remuneración del personal de las Fuerzas Militares, según se desprende de los antecedentes legislativos respectivos (fl.79), consistió en prevenir la conformación de un grupo de Oficiales mal remunerado, cuyo sueldo no guardara relación con el de sus superiores, no obstante tener un contacto más estrecho con su tropa y ser directamente responsable de las operaciones que adelantan dichas Fuerzas

En efecto, no se evidencia una marcada desproporción entre la remuneración de ese personal y la que perciben los Almirantes y Generales, sobre todo si se tiene en cuenta que de acuerdo con los Artículos 3° y 4° del decreto demandado, los integrantes del mismo, además de la asignación básica prevista en el Artículo 1° ejusdem, tienen derecho al pago de primas mensuales, unos, equivalente al 52.23% de lo que en todo tiempo devenguen los Ministros del Despacho como asignación básica mensual y gastos de representación, otros, del 46.56% y otros del 35.44% de esos mismos haberes y los últimos, a las primas establecidas en los estatutos de carrera vigentes, lo que quiere decir que la remuneración que percibe por sus servicios el personal enlistado en el Artículo 1° ibídem, no es sólo la determinada en él, ya que a ésta se suma el valor correspondiente a los porcentajes y primas aludidos.

De otro lado, **no puede decirse que el hecho de que a la prima de Alto Mando se le haya despojado de carácter salarial implicó el incumplimiento del deber de nivelar los salarios del referido personal**, por cuanto el supuesto desconocimiento de lo previsto en el Artículo 13 de la Ley 4ª de 1992, no necesariamente se habría dado por esa razón, pues el Gobierno Nacional al determinar la escala salarial gradual a que se referencia, **bien habría podido utilizar mecanismos diferentes** en orden a proscribir esa pretendida desproporción de los salarios entre grupos de ese personal, **ya que ha hecho existen diferentes maneras de engrosar las sumas que percibe el servidor como remuneración por la labor que desempeña, como efectivamente lo hizo al disponer en los Artículos 3° y 4° del Decreto 062 de 1999** que miembros del personal enlistado en el Artículo 1° ejusdem, además de las asignaciones básicas señaladas en esta norma, perciban las primas que en ellos se contempla y a las cuales se hizo referencia...". (Destacados nuestros).

También la Sección Segunda del H. Consejo de Estado en sentencia del 14 de febrero de 2002, C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero, Expediente No. 11001-03-25-000-2000-0167-01(2824-00), Actor: Jorge Ignacio Salcedo Galán, al negar las súplicas de nulidad del artículo 5° del Decreto 1268 del 13 de julio de 1999, expresó lo siguiente:

"...En primer lugar, es preciso señalar que **la norma acusada hace parte de un decreto dictado por el Ejecutivo en desarrollo de la ley 4 de 1992**, precepto legal marco que señaló las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos allí enlistados...":

Dentro de este nuevo reparto de competencias, el Congreso dictó la Ley 4ª de 1992, de carácter general, y el gobierno quedó habilitado para fijar, mediante decreto, el régimen salarial de los empleados públicos, asunto del que precisamente se ocupó en el decreto acusado.

Ahora bien, los criterios y objetivos a que debe sujetarse el Gobierno para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos enlistados en la precitada ley, están señalados en el artículo 2°. A su turno, el artículo 3° determina los elementos que integran el sistema salarial de dichos servidores, en los siguientes términos:

"El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos"

Según el demandante los anteriores preceptos han sido vulnerados con el aparte de la norma acusada, porque en ninguno de ellos el legislativo facultó al Gobierno Nacional para establecer topes a los salarios, que es la prescripción del artículo 5 demandado al fijar un máximo al incentivo por desempeño grupal, razonamiento que también resulta desacertado. Varias son las razones que llevan a la Sala a esta conclusión.

De una parte, la responsabilidad principal **sobre la política salarial estatal la tiene el Presidente de la República; es por esa razón, por la que el ejecutivo debe gozar de un margen de razonabilidad para establecer cuál es el tipo de remuneración para cada cargo**, y más en este caso en que le fija un máximo a un incentivo temporal. Así lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterados fallos en los cuales ha juzgado la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 4 de 1992...".

Son suficientes los argumentos que otrora expuso la Corte Constitucional sobre la potestad que tiene el Gobierno para señalar las escalas salariales, los topes máximos y en fin todos los componentes del salario, para afirmar que la expresión acusada del artículo 5 del Decreto en cuanto determina que el incentivo no podrá exceder del 50% de la asignación básica mensual más la prima de dirección y la diferencia remuneratoria por designación de jefatura que se devengue, no infringe la Ley 4ª de 1992; por el contrario, **se trata de una prescripción que se cñe no solamente a las funciones que en materia salarial le asigna la ley al Gobierno, sino a la responsabilidad que en materia de política económica le ha fijado la Constitución Política al Presidente de la República.**

En cuanto a la censura que le endilga el demandante a la norma acusada, consistente en que el Gobierno al señalar que el incentivo **no constituya factor salarial**, infringe también los objetivos y criterios señalados en la ley 4ª de 1992 y el principio de solidaridad en que descansa la Ley 100 de 1993, **dirá la Sala que tampoco tiene vocación de prosperidad.**

De una parte, **tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como la de la Corte Suprema de Justicia y la de esta Corporación, ha señalado que no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales o en la recta razón que impida disponer que determinada prestación social se liquide sin consideración al monto total del salario; por ello, bien puede disponer la expresión acusada que el incentivo no se considera parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales.**

Finalmente, dirá la Sala que no se encuentra demostrado el desvío de poder que le endilga el demandante a la norma acusada. **Las provisiones del artículo 5 del decreto 1268**, como se infiere de los anteriores razonamientos, los cuales son suficientes para responder este cargo, **lejos de desbordar la ley, obedecen, como se dijo en párrafos antecedentes, a una responsable política salarial estatal, que, por demás, le fue encomendada por la Carta Política al Presidente de la República...**" (Destacados fuera de texto).

Igualmente, la sentencia de fecha 19 de noviembre de 2014, dictada por la Sala de Casación de la H. Corte Suprema de Justicia, M.P. Dr. Carlos Ernesto Molina Monsalve, Radicación No. 53262, Acta No. 104, en tanto recoge la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado, de la H. Corte Constitucional y de la H. Corte Suprema de Justicia, veamos:

"...El tema objeto de inconformidad en el sub iudice, se concreta a establecer si la bonificación por actividad judicial que percibió la demandante, constituye o no factor salarial a efectos de determinar si es dable incluirla como tal en la liquidación de la pensión que le fuera reconocida por la convocada a juicio.

"Pues bien, sea lo primero señalar que la denominada «bonificación por actividad judicial», que la accionante pretende sea incluida como factor salarial para liquidar la pensión que le fue reconocida por el ente convocado a juicio, **fue establecida en el D. 3131/2005**, en los siguientes términos:

Artículo 1º. (Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 3382 de 2005.) A partir del 30 de junio de 2005, créase una bonificación de actividad judicial, **sin carácter salarial**, que se pagará semestralmente el 30 de junio y 30 de diciembre de cada año, como un **reconocimiento económico al buen desempeño** de los funcionarios que ejerzan en propiedad los siguientes empleos (...).

Artículo 2º. La bonificación de actividad judicial de que trata el presente decreto **no constituye factor salarial ni prestacional** y no se tendrá en cuenta para determinar elementos salariales o prestaciones sociales.

La expresión «**sin carácter salarial**» contenida en el artículo 1º, así como la totalidad del art. 2º transcritos, fueron demandados en nulidad ante el **Consejo de Estado**, quien en **sentencia CE, 19 jun. 2008**, exp. 0867/06, **negó las súplicas de la demanda**, bajo la siguiente argumentación:

"El demandante afirma que las disposiciones acusadas violan los derechos adquiridos de los servidores, contrariando el literal a) del artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, que dispone que en ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; que por tal razón **no podía el Gobierno restarle a la mencionada bonificación su naturaleza salarial.**

Esta Sala, en asunto similar, al decidir sobre la legalidad del **Decreto 903 de junio 2 de 1992**, dijo:



"Respecto de los derechos adquiridos de los servidores públicos ha dicho la Sala que solamente pueden invocarse respecto de aquellos derechos laborales que el servidor ha consolidado durante su relación laboral, no sobre expectativas que dependen del mantenimiento de una legislación de derecho público, a cuya intangibilidad no se tiene ningún derecho. (...)

(...) La vinculación de un empleado público se produce por un acto condición que tiene por objeto colocar a una persona en situación jurídica general, preexistente de carácter objetivo y creación unilateral, modificable en cualquier momento en que sea necesario al interés público. El señalamiento de condiciones salariales y prestacionales de los servidores públicos, hacen parte de esa situación jurídica de carácter general de derecho público y es por ello eminentemente modificable.

Por consiguiente, no puede alegarse derecho adquirido a la legislación anterior en el sentido en que lo pretende el demandante, o sea en el sentido de que la norma es inmodificable cuando rige situaciones particulares. Los derechos individuales adquiridos, se repite, sólo pueden determinarse en cada caso particular, cuando frente a un cambio de legislación, quien tenga un derecho causado invoque la ley vigente para cuando nació su derecho, pues el derecho no es a la intangibilidad de la ley sino a los derechos laborales consolidados. (...)

Es corriente que cuando el legislador varía las condiciones salariales o prestacionales de los empleados, deja a salvo los derechos adquiridos, pero aun cuando no se diga expresamente, debe entenderse que ello es así: (...) Pero lo que no puede jurídicamente aceptarse es que a título general y abstracto los magistrados, los abogados, fiscales y jueces tengan derecho adquirido a la intangibilidad de una legislación. (...)"

(...) ha de concluir la Sala que las normas acusadas que disponen que ni la prima técnica y especial asignadas en el régimen salarial ordinario a los magistrados de las cortes, ni el régimen salarial optativo de los mismos, se tendrán en cuenta para la determinación de la remuneración de otros funcionarios, no son violatorias de las leyes invocadas como infringidas. (...)

Por su parte, la **Corte Constitucional** al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 y apartes del 14 de la Ley 4ª de 1992, en cuanto allí se contemplaba que la prima especial de servicios no tiene carácter salarial, en sentencia del C-279/96 del 24 de junio de 1996, afirmó:

"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 podían entonces disponer que no se consideraran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquel. (...)"

Posición que fue reiterada en la sentencia C - 081 de 2003, en los siguientes términos:

"(...) La Corte Constitucional examinó en su oportunidad la constitucionalidad de la expresión sin carácter salarial en los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 y los declaró exequibles. La sentencia C - 279 de 1996 estableció que "el legislador conserva una cierta libertad para establecer, qué componentes constituyen salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución. Más adelante afirmó que "el considerar que los pagos por primas técnicas y especiales no sean factor salarial, no lesiona derechos de los trabajadores, y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que el Estado tiene en relación con el derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que Colombia ha adquirido ante la comunidad internacional. (...)"

De igual manera, ya la **Corte Suprema de Justicia**, había fijado su posición con relación a la discrecionalidad del legislador para determinar qué constituye parte del salario, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 50 de 1990, en la que expresó:

"(...) 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 de salario del trabajador, esto es que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter. (...)"

Conforme a lo expuesto, considera la Sala que las normas acusadas, al señalar que la bonificación de actividad judicial no tendría carácter salarial ni prestacional, no desconocieron ningún derecho adquirido ni violaron las disposiciones legales y constitucionales citadas en la demanda.

Ahora bien, según el demandante la bonificación por actividad judicial es, a la luz de lo normado por los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, un componente de la remuneración que tiene todas las características esenciales del salario, por lo que no le es permitido a la Administración suprimirle el carácter salarial.

Para la Sala no es de recibo tal razonamiento porque, contrario a lo afirmado por el actor, **la bonificación de actividad judicial fue creada precisamente para mejorar el salario, es decir se trata de una suma adicional a la asignación básica, constituida, desde un principio, sin carácter salarial. Por ello resulta desafortunado que se alegue una desmejora del mismo, y no puede concebirse que una disposición que tiene como finalidad mejorar las condiciones económicas de un trabajador pueda lesionar y desmejorar el derecho al trabajo...**"

Los argumentos expuestos llevan a la Sala a concluir que las normas demandadas permanecen incólumes a los reproches del actor y así lo declarará.

Posteriormente, por expresa disposición del D. 3900/2008, art. 1º, se dispuso que a partir del 1º de enero de 2009, la bonificación de actividad judicial creada mediante D.3131/2005, modificada por el D.3382/2005 y ajustada mediante D.403/2006, 632/2007 y 671/2008 para jueces, fiscales y procuradores judiciales 1, constituiría factor para efectos de determinar el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones, y de acuerdo con la L.797/2003, para cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Empero, al existir pronunciamiento judicial respecto a la legalidad del carácter "no salarial" de la bonificación por actividad judicial causada en vigencia del D. 3131/2005, **no resulta viable su inclusión como factor salarial o prestacional antes de la fecha establecida en el D. 3900/2008**, pues solo a partir de tal calenda, por expresa disposición legal, el Gobierno Nacional le confirió tal connotación.

Y es que no podría ser de otra manera, por cuanto, además, las normas arriba reseñadas solo tienen la aptitud de regular situaciones que ocurran bajo su vigencia, sin que puedan aplicarse a situaciones jurídicas ya consolidadas, máxime si se tiene en cuenta que **el legislador no dotó de efectos retroactivos al último de los decretos aludidos**. Luego, para que una disposición tenga capacidad de regular hechos que le anteceden a su entrada en vigencia, será necesario que la legislación expresamente así lo disponga.

En síntesis, no es posible aplicar retroactivamente los efectos del D.3900/2008 y considerar como factor salarial la bonificación por actividad judicial, en situaciones jurídicas consolidadas antes de su vigencia, como en el sub *judice*, **ni resulta acertado afirmar que pese a lo dispuesto por los artículos 1º y 2º del D. 3131/2005, esa bonificación gozaba de carácter salarial, en razón a que éste no le otorgó tal connotación.** (Resaltados fuera de texto).

Los anteriores precedentes permiten colegir que el concepto de salario (especie) es parte integrante del régimen salarial (genero), cuyo desarrollo según el artículo 150, numeral 19, literal e), corresponde al Gobierno Nacional, previa expedición de una ley marco (Ley 4ª de 1992). Es decir, el constituyente habilitó al Ejecutivo Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, partiendo del supuesto que tanto los derechos salariales como los **no salariales**, hacen parte del régimen salarial.

Además, no habiéndose modificado el régimen constitucional y legal respecto a la autoridad responsable de establecer el **régimen salarial** de los empleados públicos (Gobierno Nacional), que, de acuerdo con las Sentencias C-279 de 1996 y C-424 de 2006 y los demás fallos del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia atrás reseñados, **comprende el conjunto de derechos salariales, no salariales y prestacionales**, es claro que el Ejecutivo Nacional conserva la competencia para señalar las escalas salariales, los topes máximos y en fin todos los componentes del salario con base en los criterios y objetivos fijados por el Congreso de la República en el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992, sin que nuevas y desafortunadas interpretaciones (art. 230 Superior) puedan arrebatarse, -a la manera de una reforma constitucional-, dicha atribución en cuanto ella emerge directamente de la Carta Política y de la Ley.

De otra parte, conviene reseñar que a todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial se les han asignado beneficios salariales complementarios, **muy por encima de los señalados para los demás servidores públicos**, así:

- **En el año 2005**, a través del Decreto 3131, el Gobierno Nacional otorgó una prima de actividad judicial para los jueces, fiscales y los Procuradores Delegados ante éstos, que significó un incremento de sus ingresos del veintidós por ciento (22%) y un costo anual para el Estado de 80 mil millones. Prima de actividad judicial que viene reconociendo desde el año 2005 a estos servidores y con pago efectivo en los meses de junio y de diciembre.
- **En el año 2006**, el ejecutivo expidió el decreto 2460 que estableció una prima de productividad judicial para el resto de los servidores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación (Secretarios, escribientes, trabajadores administrativos, etc.) la cual significó un incremento en sus ingresos del cuatro punto dos por ciento (4.2%), adicional al incremento del IPC, con un costo anual de 45 mil millones. Prima de productividad judicial que equivale a 15 días de la asignación básica señalada para el respectivo empleo del servidor y se paga en el mes de diciembre de cada año.



- **Para el año 2008**, con ocasión del paro promovido por ASONAL JUDICIAL, donde igualmente se alegaba la no nivelación del parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, Gobierno Nacional se vio obligado a expedir los Decretos 3899. 3900. 3901¹⁰ y 3902, mediante los cuales se efectuaron nuevos ajustes al sistema de remuneración de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación; situación que evidencia un esfuerzo adicional del Gobierno para mejorar los ingresos de dichos servidores.
- Así mismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4788 de diciembre 19 de 2008, el cual crea para los Secretarios de Tribunal Superior Militar, Relator, Auxiliares Judiciales, Oficial Mayor, Escribientes y Secretarios de Juzgados de Instrucción Penal Militar, Fiscalías Penales Militares y Juzgados de Instancia de la Justicia penal Militar, una prima anual para mejorar la productividad, la cual constituirá factor salarial para liquidar las prestaciones sociales.

Como puede observarse, a pesar de las restricciones presupuestales que tiene el Estado colombiano, **el Gobierno Nacional ha tomado distintas y costosas medidas para mejorar los ingresos de todos los funcionarios y empleados de la Rama Judicial**, bien aquellos que pertenecen al régimen ordinario como los regulados por el régimen optativo, a la cual se suman las reconocidas en los **Decretos 383, 383 y 384 de 2013**.

6. CONCLUSIONES

El Decreto 383 de 2013, cuya inaplicación parcial se solicita, resulta ajustado a nuestros bloques de constitucionalidad y legalidad por las siguientes razones generales:

1. La bonificación judicial contemplada en el artículo 1º de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013¹¹, que constituye factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es producto de los Acuerdos alcanzados por el Estado colombiano y los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y demás asociaciones de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, quienes para los propósitos de la negociación contaban con un techo presupuestal de \$1.220.000.000.000 M/Cte., que fue distribuido convencionalmente en las vigencias fiscales del 2013 al 2018 en la forma indicada en el artículo 1º del Decreto en cita, garantizando, como lo reconocen los propios sindicatos en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de sus respectivos servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos.
2. La bonificación judicial de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 es un factor convencional de ajuste, cuyos efectos fueron diferidos en el tiempo (2013-2018), es decir, no es ni puede tenerse como una retribución directa del servicio.
3. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo prevé que **no constituyen salario los beneficios o auxilios habituales acordados convencionalmente por los extremos de la relación laboral**, cuando las partes hayan acordado expresamente que los mismos no tengan dicho carácter, como ocurre en el caso del Decreto 383 de 2013, lo cual obviamente los excluye de la base para el cálculo de las prestaciones sociales, aportes parafiscales y de la seguridad social.

¹⁰ Complementado con el Decreto 1251 de 2009

¹¹ Y residualmente en el artículo 2 ibidem.

"Artículo 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS. Modificado por el art. 15 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: **No constituyen salario (...) los beneficios** o auxilios habituales u ocasionales **acordados convencional** o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, **cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario** en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad". (Se destaca).

Igualmente, el artículo 2º de la Ley 4ª de 1992 prevé en torno al tema lo siguiente:

"Artículo 2º.- **Para la fijación del régimen salarial y prestacional** de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

(...)

"c. **La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;**

(...).

"h. La sujeción al **marco general de la política macroeconómica y fiscal;**

"i. La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, **las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad...**". (Se destaca).

Además, es importante acudir a los criterios expuestos por la OIT en el documento "la negociación colectiva en la administración pública un camino a seguir", conferencia internacional del trabajo 102ª reunión, 2013, en el cual consideró el organismo internacional:

"[L]a negociación colectiva es una de las instituciones más importantes y útiles desde finales del siglo XIX. Es una poderosa herramienta de diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores que, gracias a la contribución que ha aportado al establecimiento de condiciones de trabajo justas y equitativas y a otras ventajas, fomenta la paz social. Permite prevenir los conflictos laborales y determinar procedimientos para solucionar ciertos problemas específicos que pueden darse en algunos contextos como los procesos de ajuste provocados por crisis económicas, situaciones de fuerza mayor o programas de movilidad de los trabajadores. Por consiguiente, la negociación colectiva constituye un instrumento eficaz de adaptación a los cambios económicos y tecnológicos y a las necesidades cambiantes de la gestión administrativa, que obedecen a menudo a demandas de la sociedad.

"**La legitimidad de la negociación colectiva queda reforzada además en la medida en que aquellos que deben soportar las consecuencias negativas de ciertas cláusulas de los acuerdos colectivos las han aceptado (a través de sus representantes) en el marco de un proceso de concesiones recíprocas entre las partes.** Al mismo tiempo, los funcionarios públicos ocupan una posición especial y única en la elaboración del presupuesto dado la parte importante de las finanzas públicas que se les destina. Además, afrontan desafíos inusuales en la formación de coaliciones políticas debiendo protegerse de las presiones que resultan de imperativos económicos reales o supuestos. Estos factores refuerzan la opinión según la cual los funcionarios públicos deben tener acceso a mecanismos de negociación colectiva en base a su estatuto principal de empleados y a su estatuto de ciudadano o votante.

(...)

"En cuanto a la situación mundial de la negociación colectiva en la administración pública, **la adopción y ratificación por un número importante de Estados de los Convenios núm. 151 y 154 registrada en los últimos decenios ha comportado que la comunidad internacional se percatase de que las condiciones de trabajo en la administración pública no pueden establecerse de manera unilateral, sino que deben acordarse con la participación plena de las organizaciones sindicales de empleados públicos.** En este contexto de cambio, se puede observar que, en el mundo, además del recurso generalizado a la consulta bipartita, se está produciendo una expansión clara del derecho de negociación colectiva de las condiciones de empleo en el sector de la administración pública en Europa, Oceanía y América Latina, en un considerable número de países de África y en algunos países de Asia. (Destacados nuestros).

Todo lo cual se enmarca en el contexto normativo el artículo 55 Superior que prevé lo siguiente:

"Artículo 55. **Se garantiza el derecho de negociación colectiva** para regular las relaciones **laborales**, con las excepciones que señale la ley. **Es deber del Estado promover la concertación** y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo". (Destacados nuestros).



Por tanto, mal puede afirmarse que al excluirse el carácter salarial de la bonificación judicial consagrada en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 se haya violado algún derecho reconocido por la Constitución o la Ley, estando probado, por el contrario, que la bonificación es el resultado de los acuerdos sindicales alcanzados, los cuales convencionalmente restaron el carácter salarial a dicho beneficio, amén de que incrementan los ingresos de sus destinatarios.

4. La anulación parcial o inaplicación con efectos interpartes de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 no es jurídicamente posible sin que previamente se decrete la nulidad de los Acuerdos convencionales que le sirven de causa (prejudicialidad), los cuales gozan en la actualidad de fuerza vinculante y, en tal consideración, no pueden ser desconocidos sin vulnerar los artículos 55 de la Carta Política y 416 del C.S.T y los Acuerdos 151 y 154 de la OIT, ratificados por el Estado colombiano a través de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999 y la jurisprudencia en torno el tema.
5. Es más, los citados Acuerdos Convencionales deben seguir cumpliéndose en los términos inicialmente pactados por el Estado colombiano y los representantes de ACOLCTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y demás asociaciones de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, independientemente de la eficacia de los decretos que los formalizan, pues estos últimos son el resultado de los primeros, y no al contrario, lo cual denota el carácter de ejecución o trámite de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013.
6. Los acuerdos sindicales que dieron lugar a los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 se ajustan en todo a nuestros bloques de constitucionalidad y legalidad, máxime si se considera que, como lo expresa magistralmente la sentencia C-279 de 1996, "Ninguna norma que tenga como efecto principal aumentar el ingreso disponible de un trabajador puede lesionar las reglas sobre protección especial al trabajo".
7. Además, mal puede afectar los derechos laborales del actor la creación de la bonificación judicial en los Acuerdos Convencionales que dieron lugar a los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, cuando es claro que, con anterioridad a la expedición de tales acuerdos y actos administrativos, sus destinatarios no contaban en su haber con dicho beneficio, máxime cuando esta bonificación tampoco deroga ni subroga ningún otro beneficio laboral con que contaran previamente los empleados del régimen salarial optativo y respecto del cual puede predicarse una afectación.
8. La bonificación judicial convencional acopiada en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013 no corresponde a la nivelación salarial del párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en tanto que esta última fue cabalmente cumplida por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 51, 53 y 57 de 1993, es decir, 20 años antes de la expedición de los decretos 383, 383 y 384 de 2013.

4. EXCEPCIONES

4.1. Indebida integración del contradictorio por pasiva, falta de legitimación en la causa del DAFP¹², al igual que al decaimiento del llamamiento litisconsorcial (llamamiento en garantía) efectuado al Gobierno Nacional

Excepciones que se fundan en lo siguiente: **i).** El control de legalidad del Decreto 383 de 2013 corresponde exclusivamente y en única instancia al Consejo de Estado, Corporación que no ha declarado su nulidad; **ii).** El Decreto 383 de 2013 está vigente y goza de presunción de

¹² Y demás entidades administrativas accionadas.

legalidad en los términos del artículo 88 del CPACA; **iii**). La inaplicación parcial del artículo 1° del citado decreto en el caso en estudio no comporta el retiro de la norma del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no puede generar el pago de condenas patrimoniales; **iv**). los actos administrativos demandados en nulidad en la presente causa fueron dictado por la Rama Judicial (Oficio No. DESAJCLR15-3253 del 28 de diciembre de 2015, suscrito por la Directora Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Cali y Acto ficto negativo por la no resolución del recurso interpuesto por el accionante contra el precitado oficio, cuya autoría se predica de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial); **v**) los extremos de la relación jurídico-laboral que origina la reclamación de reliquidación laboral que ahora nos ocupa son: la Rama Judicial (entidad empleadora) y el señor Edgar Llanos Jaramillo (Secretario Circuito en el Juzgado 1° Civil del Circuito con sede en Tuluá - Valle del Cauca); **vi**). La bonificación judicial no tiene carácter salarial, salvo para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, por tanto, de ella no emergen los efectos prestacionales cuyo reconocimiento reclama la accionante.

4.2. No integración de una proposición jurídica completa

La declaratoria de nulidad de los apartes enjuiciados del Decreto 383 de 2013 **no es jurídicamente posible sin que previamente se decrete la nulidad de los Acuerdos convencionales que le sirven de causa (prejudicialidad), los cuales gozan en la actualidad de fuerza vinculante**, como lo reconoce el actor en el Hecho No. 5 de la demanda y, en tal consideración, no pueden ser desconocidos sin vulnerar los artículos 55 de la Carta Política y 416 del C.S.T y los Acuerdos 151 y 154 de la OIT, ratificados por el Estado colombiano a través de las Leyes 411 de 1997 y 524 de 1999 y la jurisprudencia que se deja citada en torno el tema, más aún cuando la jurisdicción contencioso administrativa carece de competencia para pronunciarse sobre los Acuerdos¹³, que tampoco han sido enjuiciados en la presente causa (jurisdicción rogada).

Es más, los citados **Acuerdos Convencionales** deben seguir cumpliéndose en los términos inicialmente pactados por el Estado colombiano y los representantes de ACOL CTI, ASONAL JUDICIAL, SINTRAFISGENERAL y demás asociaciones de empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, **independientemente de la eficacia de los decretos que los formalizan**, pues estos últimos son el resultado de los primeros, y no al contrario, lo cual denota el carácter de ejecución o trámite de los Decretos 383, 383 y 384 de 2013.

4.3. Excepción genérica:

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

5. ANEXOS

1. Original del Poder Especial para actuar, debidamente diligenciado, 1 folio.
2. Copia del Decreto de Nombramiento del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública No. 1855 del 1° de octubre de 2018.
3. Copia del Acta de posesión No. 134 del día 3 de octubre de 2018.
4. Antecedentes Administrativos de los Decretos 0382, 0383 y 0384 de 2013, en un CD.

6. PETICIÓN

¹³ Que corresponde a la jurisdicción laboral ordinaria.



El servicio público
es de todos

Función
Pública

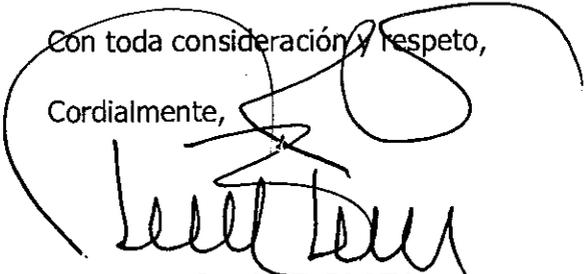
Por las razones anotadas, respetuosamente solicito a la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado declarar probadas las excepciones propuestas y **NEGAR** las suplicas de la demanda incoada por el ciudadano Andrés Montoya Díaz en contra de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 y 1270 de 2015 (parciales), por resultar **IMPROCEDENTES**.

7. NOTIFICACIONES

Las recibiremos en la Secretaría de esa Honorable Corporación y en la Carrera 6ª No. 12 - 62 de la ciudad de Bogotá D.C., Telefax: 5667647; dirección electrónica:

Con toda consideración y respeto,

Cordialmente,



CAMILO ESCOVAR PLATA

C.C. No. 19.313.710 de Bogotá

T.P. No. 50.213 del C. S. de la J.

Incluye: lo anunciado 03 folios y un CD.

11606.8.4



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial

Dr. JOSE EUSEBIO MORENO

Conjuez

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUADACA PARA DE BUGA 2020 09:49

jadmin03buga@notificacionesrj.gov.co



Radicado: 2-2020-016405

EXPEDIENTE No. 76111- 33-33- 003- 2016- 00253- 00

MEDIO CONTROL. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ACTOR: EDGAR LLANOS JARAMILLO

ACCIONADOS: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS

ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Radicado entrada
No. Expediente 14881/2020/OFI

Respetuosamente comparece JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.486.565 expedida en Bogotá D.C., abogado en ejercicio portador de la tarjeta profesional No. 81.166 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado especial de la NACIÓN MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, según consta en la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 que se adjunta, para manifestar que mediante el presente escrito presento **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA** de la referencia con fundamentos en las siguientes razones de hecho y de derecho:

1.- PETICIÓN PREVIA PODER, REPRESENTACIÓN

Solicito al honorable Despacho reconocerme personería para actuar conforme a las facultades conferidas en la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 la cual el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público actuando en virtud a lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 489 de 1998 me delegó, entre otras, la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante todas las jurisdicciones y autoridades administrativas.

De otra parte, es pertinente traer a colación el artículo 160 del C.P.C.A. que a la letra reza:

“ARTÍCULO 160. DERECHO DE POSTULACIÓN. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo.”

De la lectura del acápite transcrito se infiere que la Resolución poder N° 0659 del 9 de marzo de 2018, es el acto administrativo que me faculta para representar judicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería para actuar en el presente proceso en los términos del acto administrativo.

DE LA FIRMA DIGITAL CON LA QUE SE SUSCRIBE ESTE DOCUMENTO:

El art. 2 de la Ley 527 de 1999 establece que:



c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;

Lo anterior se debe acompañar con el art. 7 y 8 de la misma ley que a la letra rezan:

"ARTÍCULO 7°. Firma. Reglamentado por el Decreto Nacional 2364 de 2012. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;
- b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

ARTÍCULO 8°. Original. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:

- a) Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;
- b) De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original"

Por lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en aplicación de la Ley 527 de 1999 y demás normas concordantes, ha establecido la firma digital y para lo cual se contrató con la firma CERTICAMARA S.A la prestación de este servicio.

Es así como, si el Juzgado desea verificar la idoneidad y autenticidad del presente documento, puede hacerlo en la página: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>.

Por lo expuesto y al considerar que se cumplen con todos los requisitos legales para la validez de la firma digital, solicito se sirvan concederme personería jurídica para actuar en el presente proceso.

2.- PRONUNCIAMIENTO EXPRESO SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Sobre los hechos citados en la demanda formalmente me permito señalar lo siguiente:

El Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar la nómina de la Rama Judicial.

En consecuencia, no se encuentra al origen de los actos administrativos demandados.

Por la misma razón, desconocemos la situación fáctica en la que se encuentra la parte actora, si es o no trabajador (a) de la Rama Judicial, su cargo o fecha de ingreso, 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.

Lo único que no nos consta es la expedición del Decreto 0383 de 2013 al que hace referencia. Sin embargo, observamos que la parte actora plantea en los hechos de la demanda interpretaciones particulares de esa norma. Nosotros nos atenemos a su tenor literal.



3.- 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 ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

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 con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, las cuales son dependencias del Consejo Superior de la Judicatura y en ningún momento hay participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

4.- PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA INDEBIDA VINCULACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO COMO LITIS CONSORTE NECESARIO

Elementos constitutivos del Litisconsorte Necesario en los términos del artículo 61 del CIGR

Elemento "A"	Elemento "B"
El proceso versa sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme, y	No sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.

Elementos de la configuración del litisconsorte necesario que no se encuentran presentes dentro del plenario, ya que:

Desarrollo del elemento "A":

La relación jurídica o actos jurídicos respecto de los cuales se va desenvolver el litigio, no tienen relación jurídica alguna con la Cartera de Hacienda, pues la Rama Judicial en su calidad de órgano que conforma una sección del presupuesto, tiene autonomía administrativa y presupuestal y fue la entidad que profirió los actos **administrativos particulares demandados**, escenario que evidencia que no se puede resolver de manera uniforme el proceso respecto de la Rama Judicial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que esta cartera de modo alguno puede satisfacer las pretensiones de la demanda ni resistir las mismas y de ser ordenado así por el Despacho, se violarían todos los principios y leyes que refieren aspectos presupuestales e incluso habría una violación directa de la Constitución Política –se explica posteriormente.

Desarrollo del elemento "B"

El proceso de la referencia sí se puede resolver o fallar de fondo sin la comparecencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que –como se ha venido advirtiendo– esta cartera no profirió los actos administrativos particulares demandados y por tanto, no puede resistir las pretensiones de la demanda o tomar u ordenar medida alguna para restablecer el derecho subjetivo que se dice violado por el actor, aunado a que la Rama Judicial como órgano que conforma una partida del presupuesto tiene presupuesto propio y suficiente para atender las sentencias que se susciten en su contra y/o a atender sus obligaciones.

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

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

62



similares a las planteadas en este juicio. 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 esta clase de procesos no se configuran los elementos necesarios para la integración del litisconsorte necesario, ya que – 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, 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."*

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 y no configurarse los elementos para la integración del litisconsorte necesario con el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, es de señalar que 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 Consejo Superior de la Judicatura, 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.

En el presente caso, el Juez debe ceñirse al estudio de la legalidad de los actos administrativos demandados y no hacer un ejercicio de control judicial frente al régimen general salarial de los empleados de la Rama Judicial, pues dicha situación desbordaría sus competencias, en tanto que el órgano facultado para hacer este tipo de exámenes sería el Consejo de Estado a través del medio de control de simple nulidad contra los Decretos que se refieren al aludido régimen.

Por tanto, el debate judicial no debe ir más allá que a la revisión de legalidad de los actos administrativos censurados y no como lo pretende el apoderado de la Rama judicial, de desviar el juicio a temas que no se controvierten en la demanda.

Así entonces, la premisa de que se parte para la vinculación de esta cartera, queda desvirtuada por los argumentos que a continuación se exponen:

5- FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA.

5.1- IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN POR INCONSTITUCIONAL DEL APARTE CITADO DEL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 383 DE 2013





Respecto de la pretensión primera en la que la parte actora solicita la inaplicación por inconstitucional del aparte citado del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, vale la pena hacer la siguiente consideración:

Mediante providencia de 19 de marzo de 2019, dentro del proceso No. 11001 03 25 000 2016 00931 00, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al resolver la admisión de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 1° y parágrafo de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013; 1° y 3° del Decreto 022 de 2014 y 1° y 3° del Decreto 1269 de 2015, decidió adecuar el medio de control de inconstitucionalidad formulado, para tramitarlo por la vía de la simple nulidad, al encontrar que el control de las normas enjuiciadas no debía hacerse directamente respecto de la constitución misma, sino frente a la Ley marco (Ley 4 de 1992) en la cual se habían sustentado las mismas al haberse expedido bajo la facultad reglamentaria.

En ese sentido, encontró el máximo órgano de lo contencioso administrativo, que el control jurisdiccional de tales normas no debía hacerse a la luz de la constitución, sino que este era un asunto de legalidad, es decir, de contrastar los artículos censurados con la norma jurídica (Ley) que le dio base, lo anterior a través de un juicio de legalidad y no de constitucionalidad.

En términos propios del Consejo de Estado se indicó que:

Adicionalmente, la violación del ordenamiento jurídico se debe advertir de la confrontación directa del acto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para determinar dicha contravención se debe acudir a la consideración de una ley, la acción ejercida es la de simple nulidad, mientras que ante la ausencia de ley, la confrontación se hará directamente con la Constitución y, por tanto, la acción será de nulidad por inconstitucionalidad.

Sobre el particular, la Sala Plena de la Corporación, en la sentencia de 23 de julio de 1996, expediente S-612, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa, señaló que la acción ejercida es de simple nulidad y no de nulidad por inconstitucionalidad, aunque en las normas invocadas como violadas en apariencia sólo se señalen algunas de orden constitucional, cuando entre éstas y el acto acusado se encuentra la ley marco respectiva, es decir, que la eventual violación de las normas constitucionales estaría mediatizada por la violación o la consideración de la ley marco. Es decir, se diferencia de la acción de simple nulidad por ilegalidad, en que lo pretendido es la efectividad del principio de la supremacía constitucional y no el de legalidad en sentido estricto, ya que su presupuesto procesal es la trasgresión del precepto superior en forma directa.

Finalmente, para que un asunto sea conocido por esta Corporación en sede de nulidad por inconstitucionalidad, es preciso que su expedición "no obedezca a función propiamente administrativa". Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación señaló que la expedición de Decretos en uso de las facultades reglamentarias establecidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una función administrativa, pues su finalidad es la ejecución de la ley. Descendiendo al subjuicio, el Despacho considera que la presente controversia debe ser ventilada a través de la acción de simple nulidad, y no de nulidad por inconstitucionalidad, ya que a pesar de que el accionante sólo alegó como vulneradas normas de rango constitucional, se aprecia que las normas demandadas fueron expedidas por una entidad pública del orden nacional en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada por la Constitución Política y la Ley 4 de 1992, con el fin de "crear una bonificación judicial para los servidores públicos la Rama Judicial y Justicia Penal Militar, de la Fiscalía General de la Nación, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial," es decir, que hay una ley marco que concreta la Constitución Política sobre el asunto en discusión.

Corolario de lo anterior, para determinar una posible contravención entre el acto acusado y la normatividad superior, se requiere evaluar si hay una vulneración de la citada ley, lo que implica que el estudio que se debe adelantar no se limita a la confrontación directa del acto acusado con una norma constitucional.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción procedente en el caso de autos es la de simple nulidad, cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda al ser un asunto de carácter laboral, y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,



hMOZ 3wjdlkYb P5mw dyD3 1F3r 2pl=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

67



por lo que la presente solicitud corresponde definirla al Magistrado Ponente, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia.

Así las cosas, se tiene que el Juez de instancia no puede entrar a hacer un juicio de constitucionalidad del aparte normativo que se solicita inaplicar, en la medida que como lo refirió la Sección Segunda del Consejo de Estado, órgano de cierre especializado en la materia, el control de tales asuntos no se debe evacuar a través de un juicio de constitucionalidad, sino de legalidad y por tanto la pretensión formulada no puede ser atendida por el Juez de conocimiento de la presente causa, pues con ello se desobedecía el criterio jurídico del superior de cierre.

Ahora bien, en el mismo sentido, en reciente auto de 4 de octubre de 2019, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 11001 03 27 000 2019 00045 00, al referirse a la naturaleza del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad de que trata el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, se indicó lo siguiente:

*Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; **más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.** (Negrillas fuera del texto)*

En estos términos, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad exige varios requisitos, entre ellos –para efectos de esta providencia- se destacan tres: i) que la norma demanda (sic) sea un reglamento autónomo o constitucional, requisito principal del medio de control; ii) que la confrontación o juicio de validez se haga directamente contra la Constitución Política; y iii) no importa la autoridad que expida el acto, porque puede ser el Gobierno Nacional u otra autoridad, siempre que expidan un reglamento autónomo -por autorización de la Constitución."

De acuerdo con el precedente transcrito, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, procede en los casos en que la norma demandada desarrolle en forma directa la Constitución Política, es decir, que se trate de una disposición autónoma que no reglamente lo dispuesto en la ley.

Asimismo se requiere que la infracción se predique frente a la Constitución Política, y que sea expedida por cualquier autoridad en ejercicio de la función constitucional.

(...)

El Despacho precisa, que si bien la parte actora en el concepto de violación indica como vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, el decreto demandado no es pasible de control de legalidad a través del medio de control previsto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque no se trata de un reglamento autónomo que tenga fundamento directo en la Constitución, sino que fue expedido invocando la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

En este orden de ideas, el Despacho en aplicación de lo previsto en el inciso 1º del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adecuará la demanda al medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del mismo ordenamiento.

Lo antes señalado por el Consejo de Estado, permite concluir que, si el acto administrativo general que se controvierte no desarrolla directamente la constitución o se funda en ella, el control jurisdiccional del mismo



hMOZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



no puede hacerse a través de un examen de constitucionalidad, competencia que radicaría en la Sala Plena del Consejo de Estado.

Del mismo modo, debe entenderse, que el control de legalidad judicial de los actos administrativos de carácter general que se expiden bajo la facultad reglamentaria, debe ejercerse a través del medio de control de simple nulidad, cuya competencia radicaría en las distintas secciones del máximo órgano de lo contencioso administrativo, dependiendo de la materia propia a la que obedezca la norma impugnada.

En ese orden de ideas, para el caso concreto, al juez de conocimiento, atendiendo lo manifestado en los autos de 19 de marzo y 4 de octubre de 2019 del Consejo de Estado, en lo que respecta a la solicitud de inaplicación del aparte normativo del artículo 1° del Decreto 383 de 2013 formulado por la parte actora, le queda prohibido realizar un examen de constitucionalidad, toda vez que la norma referida no desarrolla directamente la Constitución Política, sino más bien, fue expedida bajo la facultad reglamentaria, y por ende el único análisis que procede contra ella es el de legalidad.

Por lo antes descrito, es de señalar que en tratándose de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado; es por esta razón que el *a quo* debe limitar su análisis al caso concreto y determinar si los actos administrativos particulares incurrir en algún vicio de nulidad y no realizar un estudio de constitucionalidad, cuya competencia está reservada únicamente a la Sala Plena del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que, en el presente asunto, el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo Transitorio de Bogotá, no cuenta con la competencia para realizar el estudio de constitucionalidad de inaplicación de la Ley, más aún cuando el Consejo de Estado, en el caso concreto estimó que el control judicial del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, era de legalidad, al no desarrollar este un contenido directo de la constitución.

5.2.- PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO APROBACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

En lo que respecta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es importante supeditar la controversia a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en lo que tiene que ver con el trámite de aprobación del presupuesto.

Es importante aclarar que en la fase de programación o preparación del presupuesto general de la Nación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza los cálculos presupuestales de rentas, ingresos corrientes, contribuciones parafiscales y los recursos de capital y consolidación el presupuesto de gastos-los gastos de funcionamiento, el servicio de deuda e inversión, y Consolida el presupuesto.

Para calcular los gastos de funcionamiento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recurre a todos los organismos que conforman el presupuesto. En cada entidad gubernamental existe una Oficina de que es la encargada de la preparación del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. entre el 1 de enero y el 13 de marzo la Oficina de Planeación de cada entidad calcula el anteproyecto de presupuesto, según las directrices que emite el Ministerio a través de la Dirección General del Presupuesto Nacional antes del 15 de marzo lo remite al DGPM EL Ministerio de Hacienda y Crédito Público remite a más tardar en la primera semana de abril un anteproyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso de la República.

Una vez, se tienen el anteproyecto se verifican y ajustan partidas con la participación de las entidades y se acoplan el monto global con las metas macroeconómicas finalmente se obtiene el presupuesto definitivo de la siguiente vigencia fiscal de acuerdo a los principios presupuestales¹

Aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones, definido el presupuesto de inversión, determinado el servicio de la deuda pública y calculado el gasto de funcionamiento definitivo la DGPN tiene el proyecto de

1. ¹ Planificación
- 2 Anualidad
- 3 Universalidad
- 4 Unidad de Caja
- 5 Programación Integral
- 6 Especialización
- 7 Inembargabilidad
- 8 Coherencia Macroeconómica
- 9 Homeostasis presupuestal



presupuesto de la siguiente vigencia aquí termina la fase de programación e inicia la fase de presentación del proyecto al Congreso.

La Dirección General del Presupuesto Público de la Nación consolida la información relacionada con el Presupuesto General de la Nación y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le han asignado, clasificado como lo ordena la norma.

El Congreso de la República no puede aumentar los montos del presupuesto de rentas y recursos de capital que presenta el gobierno sin su concepto previo y favorable, pero si puede eliminar o reducir las partidas de gastos propuestos por el gobierno excepto las correspondientes al servicio de la deuda pública

En síntesis, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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 a la Cartera de Hacienda administrar el presupuesto aprobado para cada anualidad, **pero cada órgano de la administración autónomamente gasta en funcionamiento e inversión, según las apropiaciones asignadas.**

Una vez expedida la Ley de Presupuesto el gobierno tiene plazo hasta el 31 de diciembre para expedir el Decreto de Liquidación del presupuesto. Esta etapa consiste en tomar el proyecto de presupuesto que presentó a consideración del Congreso e insertar las modificaciones que éste le hizo y aprobó, y expedirle a cada entidad el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal siguiente.

• FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Apartir del primero de enero de cada año inicia el año fiscal y el gobierno procede a ejecutar el presupuesto aprobado. La ejecución del gasto se hace de acuerdo al Programa Anual Mensualizado de Caja Pac, instrumento financiero que establece la suma máxima de fondos liquidados de que disponen las entidades para cada uno de los meses del año, por lo tanto, estas tienen que sujetar sus pagos al monto previamente definido. Cualquier modificación del PAX lo debe aprobar la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional de acuerdo con las metas financieras aprobadas por el CONFIS

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 Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. Igualmente, se tendrá en cuenta la resolución de la Dirección General de Presupuesto Público de la Nación que determina los formatos y procedimientos sobre registros presupuestales y las etapas que se deben cumplir en el proceso de afectación presupuestal.

La secuencia General de las operaciones de ejecución del gasto empieza con la asignación contable del MHCP a cada entidad de su presupuesto y cada entidad debe hacer su registro interno presupuestal de ésta, el registro del pac que fue autorizado por el Ministerio, el procesamiento de los compromisos y obligaciones y la verificación de la disponibilidad de caja y el seguimiento de pagos.

El jefe de presupuesto de cada entidad debe certificar la disponibilidad presupuestaria antes de contraer un compromiso, la obligación que contrae la entidad debe estar en concordancia con el compromiso establecido y debe verificarla con el PAC. De igual manera, debe asegurar que el compromiso se realice antes de autorizar un gasto.

De otra parte, la solicitud de pago requiere la firma del ordenador del gasto y del Jefe de Presupuesto.

En el momento del pago de tesorería, la suma correspondiente debe ser igual a la que figura registrada antes. A lo largo del año es obligación verificar la disponibilidad de apropiaciones como la diferencia entre el presupuesto de gastos y los compromisos y obligaciones contraídas

Todo presupuesto de gastos que no se haya comprometido al final de la vigencia fiscal caduca de forma automática.

Todo lo anterior, para señalar que la autoridad administrativa para resistir y controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la





accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

5.3- LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 383 DE 2013 Y LA NIVELACIÓN SALARIAL

En relación con el Decreto 383 de 2013, le informamos al Despacho que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4^o de 1992, a través de la expedición de los Decretos 53² y 57³ de 1993, con los cuales se establecieron los regímenes salariales y prestacionales optativos para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, lo cual se puede verificar en lo consagrado en el artículo 17 del Decreto 57 de 1993, el cual dispone:

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

El Decreto 383 de 2013 tiene su génesis en el paro judicial del año 2012, donde los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, suscribieron el 06 de noviembre de 2012 un Acta de Acuerdo en la que se decidió:

1. **Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4^a de 1992, atendiendo criterios de equidad.**
2. **Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, cifra que se distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.**
3. **A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.000).**

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera.

4. **Se conformará una Mesa Técnica Paritaria con el objeto de realizar y aplicar las cifras y montos establecidos en el numeral segundo, referidos a la nivelación de la remuneración en los términos de la Ley 4 de 1992.**

Dicha mesa, tendrá un término de CUARENTA Y CINCO (45) días contados a partir de la conformación de la misma, prorrogables por voluntad de los integrantes de esta mesa, si fuere necesario hasta por un término no superior a diez (10) días. La mesa técnica, sesionará de forma continua y permanente, teniendo como insumo el Estudio

² “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”

³ “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones.”



presentado por el Consejo Superior de la Judicatura. La constitución de la mesa, se hará a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la suscripción de este acuerdo.

5. La mesa técnica de que trata el numeral anterior estará conformada por:

1. Un (1) delegado principal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2. Un (1) delegado principal del Ministerio del Trabajo
3. Un (1) delegado principal del Ministerio de Justicia y del Derecho
4. Un (1) delegado principal del Departamento Administrativo de la Función Pública
5. Un (1) delegado principal de la Sala Administrativa del Consejo Superior de La Judicatura.
6. Un (1) delegado principal de la Fiscalía General de la Nación.
7. Seis (6) delegados principales de los funcionarios y trabajadores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

Cada uno de los delegados principales podrá contar con un suplente, quien lo remplazará únicamente en caso de faltas absolutas o temporales debidamente justificadas.

Parágrafo: una vez culminado el estudio de la mesa técnica, el Gobierno Nacional emitirá las normas o decretos correspondientes en **que se contengan las conclusiones finales de esta mesa técnica.** (Negrilla fuera de texto)

Así, de las negociaciones sostenidas, se suscribió el Acta de Acuerdo, que sirvió como hoja de ruta para cumplir con las disposiciones que quedaron consagradas taxativamente en el documento, es decir, dentro del principio de equidad contemplado en la Ley 4ª de 1992 se debía distribuir UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, que el Gobierno Nacional dispuso para levantar el paro, requiriendo para el ejercicio de distribución una Mesa Técnica Paritaria que se debía conformar con el objeto de realizar y aplicar la cifra dispuesta por el Gobierno Nacional, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura y una vez culminado el estudio de la mesa técnica, el Gobierno Nacional emitirá las normas o decretos correspondientes en que se contengan las conclusiones finales de esta mesa técnica.

El BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, se debía distribuir en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018. El estudio técnico aportado por el Consejo Superior de la Judicatura que sirvió como insumo contaba con dos métodos de análisis, uno cualitativo y otro cuantitativo, - como bien aparece explicado en el documento que se aporta como prueba, suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, dirigido a la Contraloría General de la Nación que más adelante se detallará-, la misma mesa acordó, que al estudio se le debían integrar los componentes de la Ley 4ª de 1992 y los aportes discutidos en las propias reuniones.

De acuerdo a la disponibilidad presupuestal se realizaron los estudios de simulación de distribución de los recursos, surgiendo por parte de la Mesa Técnica Paritaria dos alternativas, que en cualquiera de los casos consistía en crear un ingreso a título de "complemento" a efecto de buscar equidad y eficiencia en la distribución, incrementando el presupuesto de \$1.22 billones a \$1.35 billones después de publicada la distribución en la página del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Así, la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, siendo el producto de los esfuerzos de los participantes y de los esfuerzos presupuestales dispuestos para los ajustes realizados a las tablas publicadas en la página web del Ministerio de Justicia y del Derecho. Estos esfuerzos del Presupuesto General de la Nación se hicieron en un Estado lleno de necesidades prioritarias de atención, pero con el único fin de normalizar el servicio público esencial de la administración de justicia.



Debe subrayarse que la mesa resaltó que después de varios ejercicios de distribución realizados, se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, así quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013.

Así entonces, no se entiende, por qué, después de que los representantes de los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, escogidos por ellos mismos, estuvieron de acuerdo con la naturaleza del monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determine las autoridades competentes) como quedó plasmado en el Acta del Acuerdo, para el efecto hoy "bonificación judicial", el cual nació de los estudios de simulación de distribución de los recursos, solicitado por el Consejo Superior de la Judicatura y las mesas de negociación, con la demanda presentada se quiere desconocer el Acuerdo plasmado en el Acta de Acuerdo suscrita el 06 de noviembre de 2012, compromisos que se honraron mediante la expedición del Decreto 383 de 2013.

A la luz de la máxima del derecho "**Pacta Sunt Servanda**": los pactos son para cumplirlos, se debe garantizar el cumplimiento de los Decretos expedidos a la luz de los acuerdos colectivos producto de la negociación entre el Estado Colombiano y las asociaciones sindicales que se limitan a recoger lo acordado en el transcurso de las negociaciones, adicionalmente como se expresó en párrafos precedentes, el proceso contó con la publicidad necesaria como lo fue en la página web del Ministerio de Justicia y el Derecho, en procura de buscar la eficiencia en el cumplimiento del Acuerdo.

Para más precisión, se remite en cuatro (4) folios la respuesta suministrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público con radicado 2-2013-011075, a la Contraloría General de la República con ocasión de la función de advertencia 2013EE0016168 del 8 de abril de 2013, donde de manera detallada se explica el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 con la expedición de los Decretos 53 y 57 de 1993 y del mismo modo se pone de presente que el Decreto 383 de 2013 entre otros, nace producto del paro judicial del año 2012 y de los acuerdos a los que se llegaron con los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho; Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social después de un proceso de negociación, siendo el Decreto el reflejo de lo acordado en la Mesa Técnica Paritaria.

5.4- INEXISTENCIA DE LOS REQUISITOS CONSAGRADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE DEBEN CONCURRIR EN LOS PROCESOS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO PARA QUE LAS PRETENSIONES PROSPEREN RESPECTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El artículo 138 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", señala que a través del medio de control de 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." (Subrayado nuestro)

Teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto administrativo, la consecuencia legal es que la entidad llamada a responder en el correspondiente juicio sea la que lo profirió, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia en el auto del 21 de septiembre de 2017, en el que 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, en la que se solicitaba ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento de unas

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3; 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



prestaciones sociales. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez. Proceso en el que fue DESVINCULADA la Cartera de Hacienda.

*"...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."

Lo anterior, es una consecuencia del principio de legalidad, pues las autoridades públicas actúan de conformidad con las competencias atribuidas legalmente y en ese sentido, quien está llamada a responder por la expedición de un acto administrativo acusado de ilegal es la entidad que lo emitió. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

"La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales."

En consideración de lo anterior, es claro que la autoridad administrativa que emite actos administrativos de carácter particular, es la llamada a concurrir dentro del proceso contencioso administrativo, considerando que tales actuaciones se derivan o se producen en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que se le asignan a cada entidad para el eficiente cumplimiento de sus funciones.

En el presente caso, es claro que la autoridad, en quien reside el interés legítimo para concurrir al proceso, independientemente de la decisión que se adopte, es el Consejo Superior de la Judicatura, como entidad empleadora del demandante y no el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues como se ha mencionado, entre esta cartera y el accionante no existe ni existió ningún vínculo de tipo legal, laboral, contractual, convencional, o de cualquier otra índole que permita inferir que este deba asumir responsabilidad alguna frente a las pretensiones de la demanda, más aun cuando no expidió los actos administrativo que se controvierten.

Lo anterior, aunado al criterio adoptado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que en el auto previamente citado, indicó que la concurrencia de esta cartera en el proceso no infiere o modifica el análisis de fondo que se haga al respecto, por cuanto el problema jurídico a resolver, versa sobre una relación jurídica entre el demandante con su empleador, es decir con el Consejo Superior de la Judicatura, por lo que en el presente caso, no hay lugar a la vinculación de este Ministerio en el *sub judice*.

5.5- INEXISTENCIA DE LEY SUSTANCIAL QUE OBLIGUE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RESPONDER POR LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE

Debemos indicarle a su Despacho que 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.

⁴ Sentencia C-426 de 2002



En virtud del principio de legalidad⁵, las facultades y deberes radicados en cabeza de las entidades públicas constituyen el contenido obligatorio 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 facultad para reconocer y pagar presuntas acreencias laborales a los funcionarios de la Rama Judicial, por lo tanto, en el presente asunto no hay un incumplimiento de una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad y por tanto una decisión en contra del Ministerio resultaría violatoria de los principios y leyes que rigen los aspectos presupuestales del estado colombiano.

5.6-LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA RAMA JUDICIAL ES LA LLAMADA A CONTROVERTIR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

No redunda señalar que el órgano encargado de administrar la Rama Judicial en Colombia es el Consejo Superior de la Judicatura, que tiene a su cargo el de fijar sus políticas y directrices, por conducto de la Sala Administrativa o de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, conforme lo disponen armónicamente los artículos 256 y 257 de la Constitución Política y la Ley 270 del 7 de marzo de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia.

Frente al tema de capacidad y legitimación en la causa, y de la entidad encargada de representar judicialmente a la Nación – Rama Judicial, en sentencia del 25 de septiembre de 2013, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se estableció lo siguiente:

"Según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, respectivamente. La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte.

(...) Desde esta perspectiva, por el contrario, estamos ante un problema de falta de legitimación en la causa, cuando se demanda a una persona de derecho público en particular, verbigracia la Nación, y quién debió ser demandado era otra persona, entendiéndose un Municipio, un Departamento u otra entidad pública con personería jurídica. (...)

El 5 de junio de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo hizo el primer pronunciamiento unificado sobre el problema aquí planteado, en la decisión de un conflicto de competencias administrativas surgido entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Fiscalía General de la Nación. (...) la Sección Tercera puntualizó que a partir de la ley 446 de 1998, la Nación puede ser representada tanto por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, como por el Fiscal General de la Nación (...) En pronunciamiento del 11 de febrero de 2009, se reiteró la anterior posición y, además, se dijo que antes de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación, por los hechos imputables a la Fiscalía estaba radicada en cabeza de la Dirección Ejecutiva, pero que la condena impuesta sería con cargo al presupuesto de la Fiscalía, en virtud de la autonomía administrativa y patrimonial.

*(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, **por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley***

⁵ Artículo 6° de la Constitución Política.



estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.⁶
(Subrayado nuestro)

Así mismo, la citada Corporación ha señalado que la legitimación material en la causa se da para quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda⁷ y al respecto sostuvo que:

*"(...) En la falta de legitimación en la causa material por pasiva, como es la alegada en este caso, no se estudia intrínsecamente la pretensión contra el demandado para que éste no sea condenado; se estudia si existe o no relación real del demandado con la pretensión que se le atribuye. La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado."*⁸

Adicionalmente, y en concordancia con lo señalado en el artículo 159 del CPACA que establece las reglas sobre representación judicial en los casos de demandas contra entidades públicas, en el numeral 8° del artículo 99 de la Ley 270 de 1996 que dispone -en los casos de demandas en contra de la Rama Judicial- quien ejerce su representación judicial, y en el Decreto 111 de 1996, que ordena como se deben manejar presupuestalmente las condenas judiciales en cada órgano del Estado, en el presente caso, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente satisfacer las pretensiones del actor, no solo porque no determinó, ni tiene incidencia en el ejercicio de funciones con los hechos que dan origen a la presente acción, sino además, porque la competencia para el manejo de las relaciones con los servidores y ex servidores, incluyendo el reconocimiento o no de prestaciones laborales, no está a su cargo, sino que es una atribución legal en cabeza de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial que tiene autonomía administrativa y patrimonial.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la representación de las entidades públicas, se advierte lo siguiente:

"Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan.

En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el ministro, director de departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

*El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. **La Nación-Rama Judicial estará representada por el director ejecutivo de administración judicial.** En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el director general de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, **o el funcionario que expidió el acto.** (...)"
(Subrayado nuestro)*

Esta norma sobre capacidad y representación, debe leerse en concordancia con lo señalado por el artículo 99 de la Ley 270 de 1996, que señala:

"ARTICULO 99. DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL. El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en

⁶ Radicación número: 25000-23-26-000-1997-05033-01(20420)

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.



dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

Son funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial: (...)

8. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales; y, (...)"

Finalmente, en armonía con las normas acabadas de citar, el 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, establece que cada entidad con autonomía patrimonial y personería jurídica debe responder por las condenas judiciales de las que sea objeto.

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

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. (...)"

Por lo tanto, si eventualmente, como resultado de la presente acción, debe pagarse suma alguna, esa obligación la debe atender la entidad que, siendo órgano del presupuesto nacional, departamental o municipal, según el caso, directamente o a través de sus organismos adscritos o vinculados, haya contraído compromisos legales o contractuales que hayan servido de base o fundamento para establecer las responsabilidades debidamente probadas en el proceso.

5.7.- 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 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

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 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 al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora del demandante.



hMOZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



6.- EXCEPCIONES PREVIAS

Señor Juez, me permito solicitar se sirva declarar como probadas las siguientes excepciones previas que aquí se enuncian, además de cualquier otra que resulte acreditada en el proceso y que por ello deba ser acogida de oficio, en los términos del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6.1- COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEGALIDAD DE PAGOS QUE NO CONSTITUYEN FACTOR SALARIAL

1. Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo *"ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad."*
2. Sobre las bonificaciones no constitutivas de salario opera la figura de la cosa juzgada constitucional, como se dilucida de las sentencias de la Corte Constitucional C-279/96 y C-052/99, entre otras. En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha 24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: "sin carácter salarial" contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a *"cosa juzgada constitucional"* y por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

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.

El incremento salarial que anualmente ordena el Gobierno Nacional para los diferentes servidores públicos de las entidades y organismos del Estado, además de ajustarse a la ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal, que guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario.

Ahora bien, para ilustrar el presente caso y a modo de ejemplo se tiene que, el artículo 2° de la Ley 4ª de 1992 establece los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional para cumplir los anteriores cometidos; mientras que los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la misma Ley, en armonía con el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, consagran la existencia de la **prima especial del 30%, sin carácter salarial, para el personal allí relacionado.**

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de **EXEQUILIDAD**⁹ 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 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 carácter¹⁰ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

⁹ En cuanto a la expresión “sin carácter salarial” de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

¹⁰ 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.

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



"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.

"... 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 tema¹¹. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales¹², 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 como factor no salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma 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 1996¹³.

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 consagrada¹⁴, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio¹⁵ 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 limitaciones¹⁶, 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 cortes¹⁷, 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.

¹¹ Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (Septiembre, 1995), No. 20 p. 27

¹² Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

¹³ Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

¹⁴ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.

¹⁵ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹⁷ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

30



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 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 1º 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 1º 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).

En consecuencia, no es de recibo afirmar como se hace en la demanda que es ilegal o que constituya un indebido ejercicio de las competencias del Gobierno Nacional, establecer que la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las razones que se han expuesto y por contar con pleno respaldo en las citadas sentencias de la Honorable Corte Constitucional C-279 de 1996, C.P. y C-052 de 1999, Fabio Morón Díaz.

6.2- FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Respetuosamente, solicito al Señor Juez, se sirva declarar como probada la siguiente excepción como previa, de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 *Ibidem*¹⁸.

Lo primero que se debe verificar en el proceso judicial, es que en el mismo se encuentren acreditados los presupuestos procesales del medio de control, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa por pasiva y por activa, es decir, determinar si quienes se encuentran en el plenario cuentan con la titularidad de los derechos de acción y contradicción respecto de las pretensiones de la demanda y por tanto tiene interés jurídico sustancial en las resultas del proceso, lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta

¹⁸ "6. Decisión de excepciones previas. El juez o magistrada ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva."



que este presupuesto procesal constituye una condición previa y necesaria para que el juez a la hora de dictar sentencia pueda acceder favorablemente a las pretensiones de la demanda, lo anterior, como a bien lo ha definido el Consejo de Estado, así¹⁹:

*"3 En la verificación de los presupuestos procesales materiales o de fondo, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa, compete a la Sala, antes de considerar las pretensiones planteadas en el libelo introductorio, analiza la legitimidad para obrar dentro del proceso de la parte actora o de quien acude como demandado y su interés jurídico en la pretensión procesal, pues la legitimación en la causa **constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas**"²⁰*

*En primer lugar, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación el interés sustancial que se discute en el proceso"²¹, **de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones de la demanda**²²." Subrayado y negrilla fuera del texto*

Aunado a lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa ha sido definida por el Consejo de Estado, así²³:

"La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado. Un sector de la doctrina sostiene que la legitimación en la causa es la aptitud para ser parte en un proceso concreto, otro sector usa la terminología de la legitimación desde la ley sustancial, así: "Creemos que se precisa mejor la naturaleza de esa condición o calidad o idoneidad; así en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante; y en los procesos de jurisdicción voluntaria consiste en estar legitimado por la ley sustancial para pedir que se hagan las declaraciones solicitadas en la demanda."

En relación con lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa se ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, la primera de ellas se presenta por la vinculación que hace el demandante al demandado por atribuirle una conducta y la segunda se presenta cuando se da una conexión entre las partes y los hechos que dieron origen al litigio, es decir, para quienes

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de febrero de 2016, Exp: Rad: 730012331000 1997 15557 01 (36.305) Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

²⁰ "13 Sección Tercera, sentencias del 22 de noviembre de 2001, expediente 13356; Sub-sección C, de 1 de febrero de 2012, expediente 20560. Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de oquéllo, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, porciol o totalmente, la súplica elevada por el octor, en tanta que **la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.**" Subrayado y negrilla fuera del texto

²¹ "14 Carte Constitucional, sentencia C- 965 de 2003."

²² "15 Sección Tercero, Sub-sección C, sentencia de 25 de julio de 2011, expediente 20146"

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena – sentencia de unificación de jurisprudencia del 25 de septiembre de 2013, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Radicación: 250002326000 1997 05033 (20420)



participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que al respecto, ha señalado²⁴:

Dentro del concepto de legitimación en la causa, se vislumbra la legitimación de hecho, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, como lo prevé el artículo 86 del C. C. A., al señalar "la persona interesada podrá", siendo entonces ese interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio⁴¹. Por su parte, la legitimación material se concreta en el evento en que se pruebe realmente la calidad alegada para obtener una sentencia favorable a las pretensiones de la demanda

Un concepto más reciente ha establecido que:

"(...) se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño (...)"²⁵

De conformidad con lo anterior, y respecto de la configuración de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente proceso, es de señalar que, **como quiera que los actos administrativos demandados no fueron expedidos por esta cartera**, habría que estudiar si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvo vínculo o participación en el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda, es decir, establecer si el Ministerio participó o pudo haber participado en la expedición de los actos administrativos demandados que dieron origen a la demanda, y por tanto la entidad que puede oponerse a las pretensiones de la demanda y en dado caso responder por las mismas.

De acuerdo con lo anterior, al ser el acto demandado proferido por el Consejo Superior de la Judicatura y no por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe su Despacho determinar entre las entidades que decidió demandar la actora y su despacho vincular, cuál es la que verdaderamente es responsable y que representa a la persona jurídica de derecho público que debe acudir al proceso a fin de responder por la pretensión de la demanda.

Lo dicho, por cuanto resulta necesario establecer si es posible resolver la controversia respecto a las pretensiones que existe en el juicio entre quienes figuran en el cómo partes, es decir, si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis.²⁶ Esto, en virtud de la legitimación en la causa, la cual determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la acción.

Lo anterior, significa que para que legalmente puedan prosperar las pretensiones de la demanda frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público es indispensable que los hechos que fundamentan las pretensiones (acto administrativo acusado de ilegal) hayan sido generados por el demandado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), es decir, que la causa de la lesión del derecho subjetivo amparado por la norma jurídica pueda ser atribuible al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, es de señalar que del estudio del caso en concreto se encuentra plenamente demostrado que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva, habida cuenta que no tuvo injerencia en la producción de los hechos que dieron origen a la demanda, pues legalmente no podía o puede negar derechos laborales a empelados de otros órganos del Estado. Tanto así, que en ningún aparte de la demanda se refirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como entidad que

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 04 de febrero de 2010, exp: radicado: 70001 2331000 1995 05072 01 (17720)

²⁵ "43 Consejo de Estado, sentencias de 11 de noviembre de 2009, Exp. 18163; 4 de febrero de 2010, Exp.17720"

²⁶ Devis Echandía, H. (1966). Nociones generales del derecho procesal civil. Madrid: Aguilar.



hMDZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pI=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



haya participado en la expedición de los actos administrativos demandados y por tanto haya violado el derecho subjetivo del actor.

Aunado a lo anterior, es de señalar que el Ministerio de Hacienda –como se indicó- no puede de manera directa contradecir las pretensiones de la demanda en relación con el hecho que originó la presunta lesión al derecho subjetivo de la demandante, es decir, frente al acto administrativo particular, porque no es sujeto pasivo de la relación jurídico sustancial, pues recordemos, cuando en el punto 2 de esta contestación se hizo un pronunciamiento respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo se efectuó de manera general, precisamente porque este Ministerio no puede contradecir la pretensión desde la óptica del citado acto administrativo particular, en primera medida porque no expidió el acto administrativo, ni tuvo injerencia o participación en su acaecimiento, y en segunda medida, porque desconoce las condiciones laborales particulares del peticionario en su presunta calidad de empleado y/o ex empleado de la Rama Judicial y los criterios que fueron tenidos en cuenta por la autoridad administrativa para negar lo peticionado.

Además de lo anterior, resulta evidente la falta de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por tanto la carencia de relación jurídica sustancial con las pretensiones de la demanda, toda vez que este Ministerio no fue parte, ni tuvo relación entre empleado (demandante) y empleador (Rama Judicial) en relación con la expedición del acto administrativo demandado. **Lo anterior, puesto que el acto administrativo acusado fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura bajo el principio de autonomía administrativa que le asiste, principio del cual es depositario en razón a su naturaleza jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, características estas que no le permiten al Ministerio inmiscuirse e interferir en las decisiones que tome la Rama Judicial en el ejercicio de sus funciones.**

Finalmente, es de señalar que como quiera que la legitimación material en la causa es el factor que determina quiénes pueden ser objeto activo o pasivo de una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en una demanda, y teniendo en cuenta que dentro de las funciones que le asigna el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público" al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no se evidencia ninguna que puede satisfacer las pretensiones de la demanda, por lo que es incuestionable que este Ministerio carece de competencia para resolver lo pretendido por la accionante, lo anterior, por cuanto no puede inmiscuirse en la expedición de actos administrativos proferidos por las entidades ajenas a la Cartera de Hacienda, ni puede reconocer derechos laborales de empleados vinculados a otras entidades, razones que ampliamente reflejan la configuración de esta excepción previa de falta de legitimación material en la causa de esta entidad.

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente me permito solicitar a su H. Despacho DESVINCULE al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, por configurarse la excepción previa de falta de legitimación material en la causa por pasiva de esta cartera.

6.3.- INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

De la lectura del libelo de la demanda se evidencia que el centro de la controversia se suscita al contenido normativo dispuesto en el Decreto 383 de 2013 y del cual se predica según la demandante su inconstitucionalidad al ser violatorio de normas superiores, supuesto sobre el cual deviene precisamente que una de las pretensiones se encuentre encaminada a la inaplicación de la norma.

En efecto, nótese que mediante dichas censuras se afirma que el acto administrativo proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial es nulo, pero no por alguna falla de procedimiento o vicio predicable de él o de determinado acto previo o preparatorio del mismo, sino por una supuesta inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto 383 de 2013, que es la normatividad que creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

De manera que, en estricto sentido, lo planteado en los cargos de la demanda no obedece al desconocimiento de normas superiores por parte del acto acusado, sino la supuesta violación de determinadas normas constitucionales y legales por parte del Decreto 383 de 2013, esto es, insisto, la

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=:
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

72



disposición mediante la cual se creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

Así, entendida la controversia, es claro que los cargos formulados en la demanda, aunque planteados por vía del control de nulidad y restablecimiento del derecho regulado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., han debido plantearse como sustento de una pretensión distinta: de nulidad dirigida contra el Decreto 383 de 2013 mediante el ejercicio del medio de control de simple nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.).

Dicha pretensión, a través del medio de control de simple nulidad, es competencia exclusiva de la Sección Segunda del Consejo de Estado (numeral 1 del artículo 149 del C.P.A.C.A) y, por tanto, no susceptible de acumulación con pretensiones que son de conocimiento de los Juzgados Administrativos en primera instancia, como es en este caso la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 2 del artículo 155 ibídem); cuestión que hace inepta la demanda.

Es menester aclarar, que si bien dentro de las novedades que contempló el legislador con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 1437 de 2011, se incluyó la posibilidad de que se acumularan en un mismo proceso pretensiones que correspondieran a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de impedir que con unos mismos hechos se iniciaran diferentes procesos en razón a las distintas fuentes de daño que se pudieran causar, y en atención a los principios de economía, celeridad e igualdad, pero siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos contemplados en el artículo 165 del C.P.A.C.A. : i) que el juez ante el que sean presentadas sea competente para conocer de todas, salvo en los casos en los que se formulen pretensiones de nulidad, pues en este evento será competente el juez que conozca la nulidad, ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

En ese orden, del análisis de lo contemplado en el numeral 1° del artículo 165 ibídem, es pertinente concluir que, debido a la acumulación de pretensiones realizada por la parte actora en el proceso de marras, el juez competente para conocer de la nulidad pretendida era sobre quien recaía la competencia de conocer del proceso.

Así las cosas, es clara la prosperidad de la presente excepción, teniendo en cuenta que el Decreto 383 de 2013 no es susceptible de control judicial por su Despacho, pues se evidencia que, de las pretensiones formuladas en el presente proceso, algunas se encuentran atribuidas a funcionarios judiciales distintos que además hacen parte de diferentes instancias o niveles de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, en ese orden de ideas, debe su Despacho desechar las pretensiones que son impropias del medio de control formulado y de las cuales no es competente, y declarar improcedentes las mismas para proceder con su rechazo.

6.4.-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 la se sucinta a la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, 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 judice, se debate la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, negó al actor la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas.

Negativa en comento, que se fundamenta en lo dispuesto en el Decreto 383 de 2013, por medio del cual se creó la controvertida Bonificación Judicial; misma disposición que previo a la admisión del presente proceso, ha sido demandada en ejercicio del medio de control de nulidad simple, y de la cual se pretende predicar su nulidad así como la de los decretos 0382 y 0384 de 2013, los cuales crearon la bonificación judicial destinada a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.

Así las cosas, actualmente se registran las siguientes demandas cursantes ante el Consejo de Estado en la que se solicita la nulidad del Decreto 383 de 2013:

MEDIO DE CONTROL	RADICADO DEL PROCESO	AUTORIDAD QUE CONOCE	MAGISTRADO PONENTE	DEMANDANTE
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-00398-00 (4257-16)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Carlos Mario Isaza Serrano	Jaime de Jesús García León
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-00876-00 (4008-16)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Jorge Iván Acuña Arrieta	María Clara Espitia Ramírez
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-00050-00 (0163-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Henry Joya Pineda	Liliana Yaneth Laiton Díaz
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-01072-00 (3845-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Pedro Simón Vargas Sáenz	Mario William Hernández Muñoz
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-01014-00 (4562-2016)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Carlos Mario Isaza Serrano	Esperanza Beatriz Bonilla Lozano
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-00021-00 (0065-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Henry Joya Pineda	Cesar Augusto Ortiz Perdomo

Cabe mencionar que las anteriores demandas inciden de forma directa y necesaria en los actos aquí demandados, en la medida en que fundamentan que la bonificación judicial sea solamente liquidada como

hMOZ 3wj4 Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.ec

33



un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, asunto que se discute en el presente medio de control.

Al hilo de lo anterior, es procedente declarar como probada la presente excepción y en consecuencia suspender este proceso hasta tanto se profiera fallo ejecutoriado en los procesos anteriormente referidos, pues como ya se expuso, los mismos guardan íntima relación con el objeto que se debate en el presente proceso.

Lo anterior, toda vez que mal haría el Juez de instancia proferir sentencia sin atender los criterios que el superior de cierre pueda proferir frente a la legalidad del Decreto 383 de 2013.

6.5.- APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 282 DE LA LEY 1564 DEL 12 DE JULIO DE 2012, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

De conformidad con lo consagrado en el artículo 282 del CGP, de manera respetuosa, solicitamos a su Despacho que en caso de que halle probados hechos que constituyan una excepción, la reconozca de manera oficiosa en la sentencia, tales como la de caducidad de la acción o la de prescripción.

7.- EXCEPCIONES DE MERITO

7.1- IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 383 DE 2013 POR EL PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD DE LA NORMA.

Como ya se indicó en precedencia, una de las pretensiones de la parte actora es que se inaplique por inconstitucional el aparte que dice "*constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*" del artículo 1° del Decreto 383 de 2013.

En efecto, debe su Despacho declarar improcedente la referida solicitud, puesto que la eventual inaplicación del aparte normativo vulneraría gravemente el principio inescindibilidad de la norma, puesto que no se puede desagregar apartes normativos para extraer lo favorable o desfavorable y aplicar solamente lo que sea beneficioso para el demandante.

Debe recordarse al Despacho que el principio de inescindibilidad de la norma, implica que determinado postulado normativo debe aplicarse de manera completa, sin que ello implique fraccionar la misma y desechar los postulados que no resulten satisfactorios para el sujeto pasivo en quien recae la regla.

Así entonces, debe indicarse que el artículo 1° del Decreto 383 de 2013, del cual se solicita su inaplicación, es el mismo que creó la bonificación judicial, por tanto proceder con lo solicitado implicaría desconocer el reconocimiento de la aludida bonificación judicial, puesto que como ya se indicó, al juez le queda vedado hacer fraccionamientos de la norma, so pena de vulnerar el principio de inescindibilidad de la norma.

Por lo antes dicho, en el presente asunto, no puede operar la inaplicación del aparte normativo cuestionado, y por tanto el examen del juez únicamente podría versar sobre las pretensiones de nulidad de los actos administrativos particulares.

7.2-COBRO DE LO NO DEBIDO

Fundamento la presente excepción en que el apoderado de la parte actora pretende que se le reconozca un pago donde mi poderdante no tiene el deber jurídico de cancelar en virtud a que no fue empleador del accionante.

7.3- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS NO FUERON EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO





Como se evidencia de las pretensiones de la demanda, es claro que el acto administrativo demandado fue expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y no por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; razón por la que esta cartera no tiene la competencia para pronunciarse de fondo en relación con unos actos administrativos que fueron emitidos por otra autoridad administrativa que cuenta con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal.

Así entonces, no existiendo motivo por el cual esta Cartera se deba pronunciar de fondo en relación con el acto impugnado, es evidente su falta de legitimación para hacer parte del presente proceso.

7.4.- INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE LA DEMANDANTE Y ESTE MINISTERIO

Sin que la proposición de la presente excepción implique reconocimiento de algún tipo de derecho, propongo la presente excepción, teniendo en cuenta que en momento alguno la demandante estuvo vinculada de forma laboral ni administrativa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; nunca prestó sus servicios de forma personal para esta Entidad, ni estuvo vinculada mediante contrato de prestación de servicios, por lo que no existe vínculo jurídico alguno que genere como consecuencia, responsabilidad de esta Entidad frente a las pretensiones de la demandante.

7.5- EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NO ES LA ENTIDAD RESPONSABLE DE SATISFACER LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

El artículo 345 de la Constitución Política²⁷ consagra el principio de legalidad del presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia²⁸ ha expresado que opera en dos instancias, pues tanto los ingresos como las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de presupuesto para ser efectivamente ejecutadas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C- 490 de 1994,²⁹ expone:

"Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. (...)"

Como se observa, en la legislación Colombiana el principio de legalidad involucra la incorporación de ingresos y de los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman; todo lo cual se sujeta, en todo caso, a las fuentes de gasto consagradas en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución Política.³⁰

Acorde a la disposición anterior, el Decreto 111 de 1996,³¹ establece que constituye título jurídico de gasto:

*"Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:
(...)"*

²⁷ "Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁰ "En la ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo".

³¹ "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"



d) *A gastos decretados conforme a la ley.*"

De otro lado, con fundamento en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como es el caso de la Rama Judicial, deben incluir en sus respectivos anteproyectos de presupuesto³², el cálculo de las partidas que le permitan cumplir las obligaciones a su cargo, entre ellas, las correspondientes al pago de sus deberes como empleadores.

En este orden de ideas, es claro que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elabora el proyecto de presupuesto con base en los anteproyectos y en las propuestas de gasto de mediano plazo que le presentan las entidades quienes gozan de autonomía presupuestal,³³ la cual "supone la posibilidad de disponer, en forma independientemente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto", facultad que está en cabeza del jefe del respectivo órgano. Por ello, cada entidad es competente para revisar, liquidar y pagar las prestaciones sociales a su cargo.

Dentro de las competencias de este Ministerio en la programación presupuestal de los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, no está la de ser ejecutor directo de los mismos, sino programador de las solicitudes de gastos que las entidades presentan para cada vigencia fiscal, dentro del cronograma de programación establecido por la normatividad vigente y con sujeción a las disponibilidades fiscales existentes en cada vigencia.

La ejecución de estos 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, es decir, de la Rama judicial, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁴, el cual señala:

"ARTÍCULO 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 cuál 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. (...)."

De todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – ha obrado de conformidad con la Constitución Política y la Ley, por tanto no podría vislumbrarse responsabilidad alguna.

7.6.- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

³² El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto señala: "Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20)".

³³ Estatuto Orgánico del Presupuesto "Artículo 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 cuál 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.

³⁴ 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 el supuesto de condenarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estaría violando el principio de legalidad, con base en las siguientes razones:

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las leyes. Es más, el artículo 6º 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. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

"Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

Para las demás actuaciones, la ley o el reglamento determinan las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas en el momento en que asume el cargo. Así lo dispuso el Constituyente de 1991 al señalar:

"Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente".

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa 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. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente texto de la Alta Corporación de control constitucional, en el cual indica:

"Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal.³⁵"

La función administrativa tiene condicionamientos al momento de ser ejercida, por principios que expresamente ha consagrado nuestra Constitución Política, así:

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 de 1998 en su artículo 5º, establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados 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 funciones que expresamente le señale la Constitución y la ley, por lo que al juzgador le está constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende el accionante.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

75



De todo lo anterior se concluye que, al servidor público solo le es posible cumplir con las funciones que expresamente se le han asignado, y debe hacerlo con la mayor diligencia posible. Su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y políticas que también las normas legales consignan³⁶.

También, debe tenerse en cuenta que según el 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", uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que 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, lo que significa, que está vedado al Ministerio Público y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

Por lo tanto, pretender que las sumas a que se refiere la presente acción, se cubran con recursos del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transporta una violación a normas Constitucionales y legales, que daría al traste con la estructura Administrativa y Presupuestal de la Nación; pues sería un peligroso precedente para que en el futuro cualquier funcionario público, beneficiario de un crédito judicial, quisiera reclamar la satisfacción de su acreencia ante esta entidad, sin importar a que órgano del Presupuesto Nacional pertenece o si por el contrario el que debe responder es una persona jurídica particular que pertenece al derecho privado.

7.7.- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL ASPECTO PRESUPUESTAL.

Ahora bien, resulta indispensable traer a colación algunos conceptos en materia presupuestal para efectos de delimitar las responsabilidades de las distintas entidades que participan en el proceso presupuestal; siendo necesario partir de lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, el cual determina que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

A su turno, en el capítulo 3 del Título XII "Del Presupuesto" de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están sujetos a lo establecido por la ley orgánica.³⁷

Siendo para este caso el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que "*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 (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1.994, art. 55, inciso 3°.)*"

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 de aquella para la cual fue apropiada.

De lo anterior, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente, **como sería el caso de ASUMIR LAS ACREENCIAS LABORALES DE UNA RAMA DEL PODER PÚBLICO QUE CUENTA CON AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, PRESUPUESTAL Y CUENTA CON PATRIMONIO PROPIO.** Que, en ánimo de discusión, se hace necesario señalar que las presuntas obligaciones recaerían sobre otra entidad diferente a la Cartera que represento.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-315 del 19 de Julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁷ Sobre las leyes orgánicas pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-538 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz y C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



Corolario de lo anterior, se entiende que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no debe pagar sentencias judiciales diferentes a aquellas que hayan sido generadas como consecuencia de sus actuaciones, situación que no se observa en el presente caso.

8.- RELACIÓN DE PRUEBAS

PRUEBA TRASLADADA

Solicito tener como dentro de este proceso prueba las aportadas con la contestación de la demanda de ACTOR: MARIO ALBERTO BAUTISTA PARDO EXPEDIENTE No. 11001- 3335- 026- 2016- 00210- 00. Proceso que cursa en este mismo despacho y versa sobre asuntos idénticos.

Esa pruebas documentales obrantes en medio magnético son:

- 25 actas de negociación del acuerdo colectivo
- Copia de la función de advertencia remitido por la Contraloría General de la República oficio 1-2013-015208 de 07 de marzo de 2013.
- Copia en cuatro (4) folios la respuesta suministrada por el Ministro de Hacienda con radicado 2-2013-011075, a la Contraloría General de la Nación con ocasión de la función de advertencia 2013EE0016168 del 8 de abril de 2013.

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175³⁸ Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por imposibilidad fáctica y jurídica no allegamos el expediente administrativo debido a que este no reposa en este Ministerio sino que de acuerdo con lo mencionado en los hechos de la demanda, debe estar en poder de quien es el empleador del demandante.

9.- ANEXOS:

- Resolución 0928 de 27 de marzo de 2018.

10.- CONCLUSIONES

1. La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.
2. En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.
3. La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues

³⁸ Parágrafo 1° Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.



ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

4. La bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes es decir, los representantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, luego no se entiende como hoy por medio de las mutiplex acciones que hoy nos ocupan pretenden desconocer lo pactado.
5. Es de resaltar que **la mesa la mesa técnica de la cual concluyó después de varios ejercicios de distribución realizados, que se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores**, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, así quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013 luego no se entiende como hoy se desconocen los términos de lo pactado.
6. La Corte constitucional ha manifestado con claridad que el legislador puede disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, es decir, que se pueden excluir determinados factores no obstante su naturaleza salarial³⁹.
7. Como corolario de lo expuesto, podemos afirmar con contundencia al haber establecido el Gobierno que la bonificación judicial reconocida en el Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud no atenta contra el orden jurídico por vía de ilegalidad o inconstitucionalidad.

11.- PETICIÓN

De lo anterior, respetuosamente solicito al H. Despacho tener en cuenta los argumentos expuestos en precedencia, y en consecuencia de ello declare probadas las excepciones previas propuestas y ordene DESVINCULAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, o en su defecto, deniegue las pretensiones de la demanda respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

12.- NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Secretaría de su Despacho, o en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ubicado en la Carrera 8 No. 6 C – 34, Piso 3°, de Bogotá D.C. Teléfono 3811700 extensión 4382; correo electrónico: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Atentamente,

JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS

C.C. No. 79.486.565 de Bogotá

T.P. No. 81.166 del C. S. de la J.

Anexo la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 en dos folios

³⁹C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía

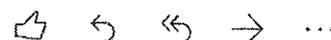
Responder a todos Eliminar No deseado Bloquear

Contestación del Ministerio de Hacienda a la demanda de Edgar Llanos Jaramillo EXP 2016- 00253- 00

Parte del contenido de este mensaje se ha bloqueado porque el remitente no está en la lista de remitentes seguros. Confío en el contenido de notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co. | [Mostrar contenido bloqueado](#)



Notificaciones Judiciales <notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co>



Jue 30/04/2020 9:55 AM

Para: Juzgado 03 Administrativo - Valle Del Cauca - Guadalajara De Buga

CC: Sandra Monica Acosta Garcia <Sandra.Acosta@minhacienda.gov.co>; Lizeth Alicia Melo Lugo <L...

Resolucion 0928 marzo 27 20...

232 KB

Contestacion del Ministerio d...

624 KB

2 archivos adjuntos (857 KB) [Descargar todo](#) [Guardar todo en OneDrive - Consejo Superior de la Judicatura](#)

Dr. JOSE EUSEBIO MORENO

Conjuez

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE GUADALAJARA DE BUGA

jadmin03bug@notificacionesrj.gov.co

EXPEDIENTE No. 76111- 33-33- 003- 2016- 00253- 00

MEDIO CONTROL. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHD

ACTOR: EDGAR LLANOS JARAMILLO

ACCIONADOS: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS

ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Respetuosamente comparece JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.486.565 expedida en Bogotá D.C., abogado en ejercicio portador de la tarjeta profesional No. 81.166 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado especial de la NACIÓN MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, según consta en la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 que se adjunta, para manifestar que mediante el escrito que se anexa presento CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA de la referencia.

Notificaciones Judiciales

notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

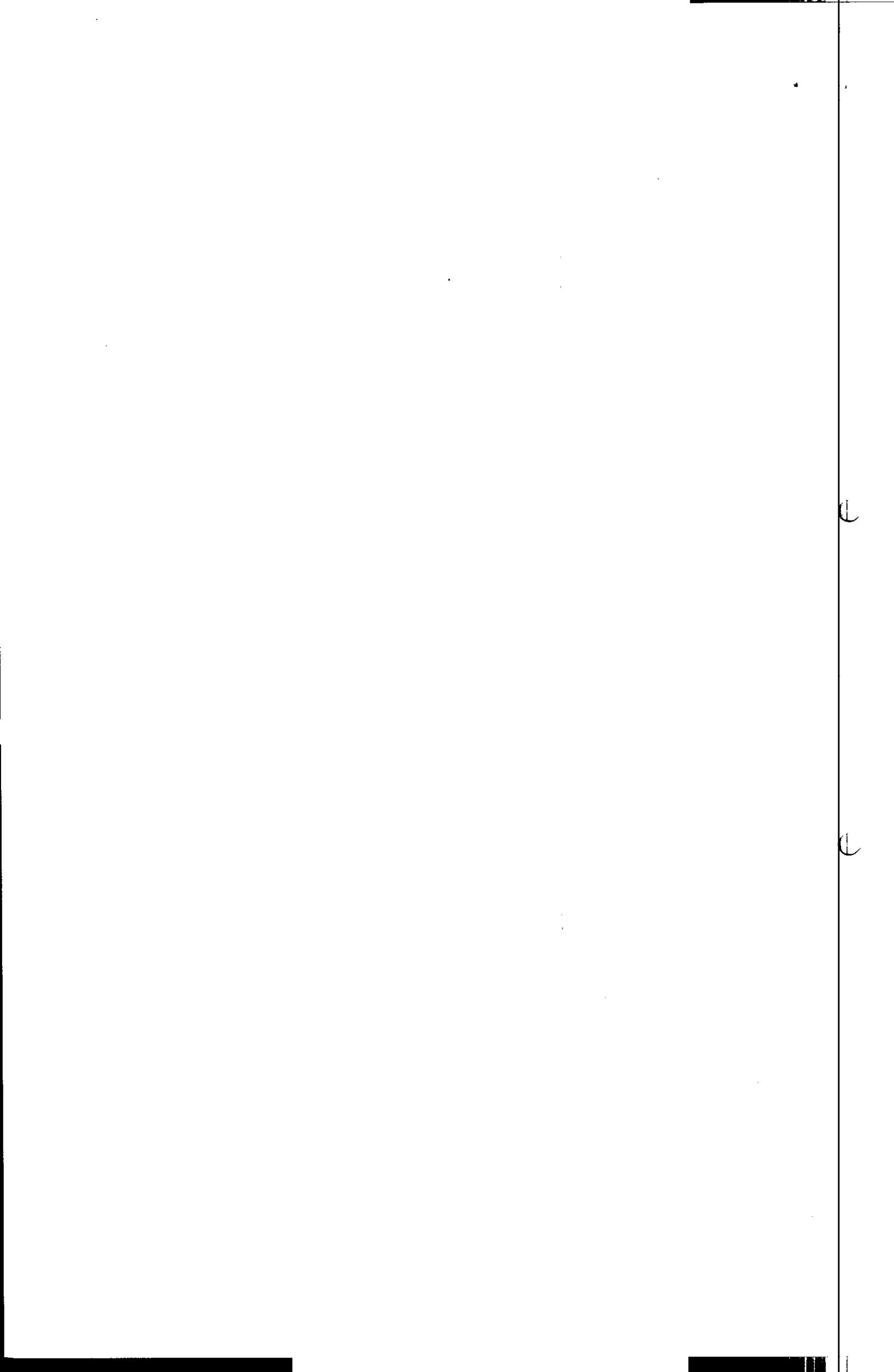
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Extensión:

Bogotá D.C. Colombia

www.minhacienda.gov.co [@MinHacienda](#)

Imprimir este correo no da un valor probatorio por ser una copia, el original por favor consérvelo dentro del outlook o pc y absténgase de imprimir. Evitemos desperdicio de espacio, tiempo y papel.





RESOLUCIÓN 0928

(27 MAR. 2019)

Por la cual se delega la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 211 de la Constitución Política, los artículos 9º de la Ley 489 de 1998, 612 de la Ley 1564 de 2012, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 209 de la Constitución Política, determina que: *"la función administrativa, debe estar al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*.

Que según lo previsto en el artículo 211 de la Constitución Política, la ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendencias, gobernadores, alcaldes y agencias del estado que la misma ley determine. Igualmente fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

Que la Ley 489 de 1998 regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública y en materia de delegación estableció en el artículo 9º lo siguiente: *"Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto por la Constitución Política y de conformidad con la ley, podrán mediante acto de delegación transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias."*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley."

Que el artículo 612 del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012 - dispone entre otros aspectos, que el auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso.

4



Continuación de la Resolución "Por la cual se delega la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones"

Que atendiendo el tenor de las normas en cita y considerando las múltiples y numerosas funciones y compromisos que debe cumplir a diario el representante legal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las cuales no le permiten atender de manera personal y directa los asuntos judiciales, extrajudiciales y de carácter administrativo en los procesos que se instauran en contra de la misma, se hace necesario delegar en algunos funcionarios de la planta global de esta Entidad, dichas facultades.

Que los numerales 3º y 4º del artículo 7 del Decreto 4712 de 2008, establecen que la Oficina Asesora de Jurídica tiene dentro de sus funciones, la de representar a la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la de notificarse en los procesos de inconstitucionalidad relacionados con los asuntos de competencia de la entidad, previa delegación del Ministro.

Que los numerales 4º y 5º del artículo 20 del Decreto 4712 de 2008, establecen que la Subdirección Jurídica de la Secretaría General tiene dentro de sus funciones la de representar a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la de notificarse en los distintos procesos en que sea parte la entidad ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, relacionados con los asuntos de su competencia y que no hayan sido asignados a otra dependencia, previa delegación del Ministro.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO PRIMERO: Delegar el ejercicio de las siguientes funciones: i) Notificarse de las demandas, ii) asumir la representación y/o constituir apoderados en los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en que sea parte la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los funcionarios relacionados a continuación:

NOMBRE	CÉDULA DE CIUDADANÍA	TARJETA PROFESIONAL	CARGO
ANGELA PATRICIA PARRA CARRASCAL	52.817.359	148.765	Jefe Oficina Asesora de Jurídica
ESTEBAN JORDAN SORZANO	81.717.595	220.782	Asesor
GERMAN ANDRÉS RUBIO CASTIBLANCO	80.088.866	142.395	Asesor
JUAN CARLOS PUERTO ACOSTA	80.230.121	191.594	Asesor
JUANITA ALEJANDRA JARAMILLO DIAZ	1.018.450.565	257.523	Asesor
JUANITA CASTRO ROMERO	1.032.357.686	185.960	Asesor
MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ	52.822.721	191.909	Asesor
OSCAR JANUARIO BOCANEGRA RAMÍREZ	79.274.075	58.210	Asesor
PABLO ALEJANDRO CABARCAS PARRA	1.020.730.463	220.780	Asesor
SANTIAGO CANO ARIAS	1.020.747.616	269.094	Asesor



Continuación de la Resolución "Por la cual se delega la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO SEGUNDO: Delegar en los funcionarios relacionados a continuación, el ejercicio de las funciones señaladas en este artículo:

NOMBRE	CÉDULA DE CIUDADANÍA	TARJETA PROFESIONAL	CARGO
CAROLINA JEREZ MONTOYA	42.018.839	148.363	Asesor
CAROLINA JIMÉNEZ BELLICIA	52.072.538	178.803	Asesor
CLAUDIA FERNANDA GONZÁLEZ ROJAS	51.680.579	55.447	Asesor
DIEGO IGNACIO RIVERA MANTILLA	91.216.867	45.408	Subdirector Jurídico
EDNA LUCIA AMORTEGUI MORENO	40.377.080	107.179	Asesor
ELIZABETH RIOS GARCÍA	51.850.823	72.812	Asesor
FABIO HERNÁN ORTIZ RIVEROS	79.240.101	145.538	Asesor
FREDDY LEONARDO GONZÁLEZ ARAQUE	1.031.150.962	287.282	Asesor
JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS	79.486.565	81.166	Asesor
JHONNATAN CAMILO ORTEGA	81.740.912	294.761	Asesor
JUAN CARLOS PÉREZ FRANCO	5.458.892	73.805	Asesor
JUAN DIEGO SERRANO SOTO	1.098.695.424	283.723	Asesor
JUAN PABLO CARREÑO RIVERA	80.189.487	159.159	Asesor
LILIANA MARIA ALMEYDA GÓMEZ	63.282.186	58.183	Asesor
LUZ MARINA OTALORA RINCÓN	53.122.983	229.090	Asesor
MARY ROJAS BARRERA	41.674.257	53.656	Asesor
RUTH MARINA POLO GUTIÉRREZ	51.553.946	34.955	Asesor
SANDRA DÍAZ CASTELLANOS	63.448.620	261.472	Asesor
SANDRA MILENA CASTELLANOS GONZÁLEZ	52.438.806	158.826	Asesor
SANDRA MÓNICA ACOSTA GARCÍA	51.829.395	66.333	Asesor

1. Notificarse de toda clase de providencias de los procesos que se adelanten ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales en los que sea parte la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales.
3. Conferir poder a los abogados que integran la planta de personal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluidos a los de sus entidades adscritas o vinculadas, así como al personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios, con el objeto de representar judicial y extrajudicialmente los intereses de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 77 del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012.
4. Conciliar en los términos permitidos por la ley y de conformidad con las instrucciones impartidas por el Comité de Conciliación de la Entidad.



Continuación de la Resolución "Por la cual se delega la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO TERCERO: Delegar el recibo de títulos judiciales a nombre de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o del Tesoro Nacional, en los funcionarios relacionados a continuación:

NOMBRE	CÉDULA DE CIUDADANÍA	TARJETA PROFESIONAL	CARGO
CAROLINA JEREZ MONTOYA	42.018.839	148.363	Asesor
CAROLINA JIMENEZ BELLICIA	52.072.538	178.803	Asesor
CLAUDIA FERNANDA GONZÁLEZ ROJAS	51.680.579	55.447	Asesor
DIEGO IGNACIO RIVERA MANTILLA	91.216.867	45.408	Subdirector Jurídico
ELIZABETH RIOS GARCÍA	51.850.823	72.812	Asesor
LILIANA MARIA ALMEYDA GÓMEZ	63.282.186	58.183	Asesor
RUTH MARINA POLO GUTIÉRREZ	51.553.948	34.955	Asesor
SANDRA MILENA CASTELLANOS GONZÁLEZ	52.438.806	158.826	Asesor
SANDRA DÍAZ CASTELLANOS	63.448.620	261.472	Asesor
SANDRA MÓNICA ACOSTA GARCÍA	51.829.395	66.333	Asesor

Con estas delegaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público está utilizando parcialmente la facultad que tiene para señalar tareas adicionales a las expresamente indicadas en las funciones de las diferentes dependencias, para lo cual los servidores públicos instruirán a sus subalternos.

ARTÍCULO CUARTO: Los abogados a quienes se les confiera poder en cualquier asunto, quedan obligados a representar a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los procesos que se les asignen y quedan investidos de las mismas facultades otorgadas para los funcionarios descritos en los artículos primero y segundo de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO: Se dará cumplimiento a lo expuesto en el artículo 76 del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012 – el cual dispone entre otros aspectos, que el poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado.

ARTÍCULO SEXTO: Comunicar el contenido de la presente resolución a la a Oficina Asesora de Jurídica y a la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga la Resolución N° 659 de 9 de marzo de 2018 y las demás disposiciones que le sean contrarias,

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **27 MAR. 2019**

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

APROBÓ **Diego Rivera**
REVISÓ **Sandra Acosta - Marcela Gómez**
ELABORÓ **Sandra Díaz**
DEPENDENCIA **Subdirección Jurídica**



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial

Dr. JOSE EUSEBIO MORENO

Conjuez

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE GUADAJARA DE BUGA 2020 09:49

jadmin03bug@notificacionesrj.gov.co



Radicado: 2-2020-016405

EXPEDIENTE No. 76111- 33-33- 003- 2016- 00253- 00
MEDIO CONTROL. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: EDGAR LLANOS JARAMILLO
ACCIONADOS: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS
ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Radicado entrada
No. Expediente 14881/2020/OFI

Respetuosamente comparece JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.486.565 expedida en Bogotá D.C., abogado en ejercicio portador de la tarjeta profesional No. 81.166 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado especial de la NACIÓN MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, según consta en la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 que se adjunta, para manifestar que mediante el presente escrito presento **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA** de la referencia con fundamentos en las siguientes razones de hecho y de derecho:

1.- PETICIÓN PREVIA PODER, REPRESENTACIÓN

Solicito al honorable Despacho reconocerme personería para actuar conforme a las facultades conferidas en la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 la cual el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público actuando en virtud a lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 489 de 1998 me delegó, entre otras, la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante todas las jurisdicciones y autoridades administrativas.

De otra parte, es pertinente traer a colación el artículo 160 del C.P.C.A. que a la letra reza:

“ARTÍCULO 160. DERECHO DE POSTULACIÓN. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo.”

De la lectura del acápite transcrito se infiere que la Resolución poder N° 0659 del 9 de marzo de 2018, es el acto administrativo que me faculta para representar judicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería para actuar en el presente proceso en los términos del acto administrativo.

DE LA FIRMA DIGITAL CON LA QUE SE SUSCRIBE ESTE DOCUMENTO:

El art. 2 de la Ley 527 de 1999 establece que:

hMOZ.3wjD Lkyb P5mw dyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.



c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación;

Lo anterior se debe acompasar con el art. 7 y 8 de la misma ley que a la letra rezan:

“ARTÍCULO 7º. Firma. Reglamentado por el Decreto Nacional 2364 de 2012. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;
- b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

ARTÍCULO 8º. Original. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:

- a) Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma;
- b) De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original”

Por lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en aplicación de la Ley 527 de 1999 y demás normas concordantes, ha establecido la firma digital y para lo cual se contrató con la firma CERTICAMARA S.A la prestación de este servicio.

Es así como, si el Juzgado desea verificar la idoneidad y autenticidad del presente documento, puede hacerlo en la página: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>.

Por lo expuesto y al considerar que se cumplen con todos los requisitos legales para la validez de la firma digital, solicito se sirvan concederme personería jurídica para actuar en el presente proceso.

2.- PRONUNCIAMIENTO EXPRESO SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Sobre los hechos citados en la demanda formalmente me permito señalar lo siguiente:

El Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar la nómina de la Rama Judicial.

En consecuencia, no se encuentra al origen de los actos administrativos demandados.

Por la misma razón, desconocemos la situación fáctica en la que se encuentra la parte actora, si es o no trabajador (a) de la Rama Judicial, su cargo o fecha de ingreso, 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.

Lo único que no nos consta es la expedición del Decreto 0383 de 2013 al que hace referencia. Sin embargo, observamos que la parte actora plantea en los hechos de la demanda interpretaciones particulares de esa norma. Nosotros nos atenemos a su tenor literal.





3.- 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 ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

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 con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, las cuales son dependencias del Consejo Superior de la Judicatura y en ningún momento hay participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

4.- PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA INDEBIDA VINCULACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO COMO LITIS CONSORTE NECESARIO

Elementos constitutivos del Litisconsorte Necesario en los términos del artículo 61 del C.G.P.

Elemento "A"	Elemento "B"
El proceso versa sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme, y	No sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.

Elementos de la configuración del litisconsorte necesario que no se encuentran presentes dentro del plenario, ya que:

Desarrollo del elemento "A":

La relación jurídica o actos jurídicos respecto de los cuales se va desenvolver el litigio, no tienen relación jurídica alguna con la Cartera de Hacienda, pues la Rama Judicial en su calidad de órgano que conforma una sección del presupuesto, tiene autonomía administrativa y presupuestal y fue la entidad que profirió los actos **administrativos particulares demandados**, escenario que evidencia que no se puede resolver de manera uniforme el proceso respecto de la Rama Judicial y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que esta cartera de modo alguno puede satisfacer las pretensiones de la demanda ni resistir las mismas y de ser ordenado así por el Despacho, se violarían todos los principios y leyes que refieren aspectos presupuestales e incluso habría una violación directa de la Constitución Política –se explica posteriormente.

Desarrollo del elemento "B"

El proceso de la referencia sí se puede resolver o fallar de fondo sin la comparecencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que –como se ha venido advirtiendo- esta cartera no profirió los actos administrativos particulares demandados y por tanto, no puede resistir las pretensiones de la demanda o tomar u ordenar medida alguna para restablecer el derecho subjetivo que se dice violado por el actor, aunado a que la Rama Judicial como órgano que conforma una partida del presupuesto tiene presupuesto propio y suficiente para atender las sentencias que se susciten en su contra y/o a atender sus obligaciones.

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

87

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



similares a las planteadas en este juicio. 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 esta clase de procesos no se configuran los elementos necesarios para la integración del litisconsorte necesario, ya que – 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, 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.**”*

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 y no configurarse los elementos para la integración del litisconsorte necesario con el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, es de señalar que 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 Consejo Superior de la Judicatura, 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.

En el presente caso, el Juez debe ceñirse al estudio de la legalidad de los actos administrativos demandados y no hacer un ejercicio de control judicial frente al régimen general salarial de los empleados de la Rama Judicial, pues dicha situación desbordaría sus competencias, en tanto que el órgano facultado para hacer este tipo de exámenes sería el Consejo de Estado a través del medio de control de simple nulidad contra los Decretos que se refieren al aludido régimen.

Por tanto, el debate judicial no debe ir más allá que a la revisión de legalidad de los actos administrativos censurados y no como lo pretende el apoderado de la Rama judicial, de desviar el juicio a temas que no se controvierten en la demanda.

Así entonces, la premisa de que se parte para la vinculación de esta cartera, queda desvirtuada por los argumentos que a continuación se exponen:

5- FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA.

5.1- IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN POR INCONSTITUCIONAL DEL APARTE CITADO DEL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 383 DE 2013



hMOZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2p1=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



Respecto de la pretensión primera en la que la parte actora solicita la inaplicación por inconstitucional del aparte citado del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, vale la pena hacer la siguiente consideración:

Mediante providencia de 19 de marzo de 2019, dentro del proceso No. 11001 03 25 000 2016 00931 00, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al resolver la admisión de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 1° y párrafo de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013; 1° y 3° del Decreto 022 de 2014 y 1° y 3° del Decreto 1269 de 2015, decidió adecuar el medio de control de inconstitucionalidad formulado, para tramitarlo por la vía de la simple nulidad, al encontrar que el control de las normas enjuiciadas no debía hacerse directamente respecto de la constitución misma, sino frente a la Ley marco (Ley 4 de 1992) en la cual se habían sustentado las mismas al haberse expedido bajo la facultad reglamentaria.

En ese sentido, encontró el máximo órgano de lo contencioso administrativo, que el control jurisdiccional de tales normas no debía hacerse a la luz de la constitución, sino que este era un asunto de legalidad, es decir, de contrastar los artículos censurados con la norma jurídica (Ley) que le dio base, lo anterior a través de un juicio de legalidad y no de constitucionalidad.

En términos propios del Consejo de Estado se indicó que:

Adicionalmente, la violación del ordenamiento jurídico se debe advertir de la confrontación directa del acto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para determinar dicha contravención se debe acudir a la consideración de una ley, la acción ejercida es la de simple nulidad, mientras que ante la ausencia de ley, la confrontación se hará directamente con la Constitución y, por tanto, la acción será de nulidad por inconstitucionalidad.

Sobre el particular, la Sala Plena de la Corporación, en la sentencia de 23 de julio de 1996, expediente S-612, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa, señaló que la acción ejercida es de simple nulidad y no de nulidad por inconstitucionalidad, aunque en las normas invocadas como violadas en apariencia sólo se señalen algunas de orden constitucional, cuando entre éstas y el acto acusado se encuentra la ley marco respectiva, es decir, que la eventual violación de las normas constitucionales estaría mediatizada por la violación o la consideración de la ley marco. Es decir, se diferencia de la acción de simple nulidad por ilegalidad, en que lo pretendido es la efectividad del principio de la supremacía constitucional y no el de legalidad en sentido estricto, ya que su presupuesto procesal es la trasgresión del precepto superior en forma directa.

Finalmente, para que un asunto sea conocido por esta Corporación en sede de nulidad por inconstitucionalidad, es preciso que su expedición "no obedezca a función propiamente administrativa". Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación señaló que la expedición de Decretos en uso de las facultades reglamentarias establecidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una función administrativa, pues su finalidad es la ejecución de la ley. Descendiendo al subjuice, el Despacho considera que la presente controversia debe ser ventilada a través de la acción de simple nulidad, y no de nulidad por inconstitucionalidad, ya que a pesar de que el accionante sólo alegó como vulneradas normas de rango constitucional, se aprecia que las normas demandadas fueron expedidas por una entidad pública del orden nacional en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada por la Constitución Política y la Ley 4 de 1992, con el fin de "crear una bonificación judicial para los servidores públicos la Rama Judicial y Justicia Penal Militar, de la Fiscalía General de la Nación, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial," es decir, que hay una ley marco que concreta la Constitución Política sobre el asunto en discusión.

Corolario de lo anterior, para determinar una posible contravención entre el acto acusado y la normatividad superior, se requiere evaluar si hay una vulneración de la citada ley, lo que implica que el estudio que se debe adelantar no se limita a la confrontación directa del acto acusado con una norma constitucional.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción procedente en el caso de autos es la de simple nulidad, cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda al ser un asunto de carácter laboral, y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,



por lo que la presente solicitud corresponde definirla al Magistrado Ponente, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia.

Así las cosas, se tiene que el Juez de instancia no puede entrar a hacer un juicio de constitucionalidad del aparte normativo que se solicita inaplicar, en la medida que como lo refirió la Sección Segunda del Consejo de Estado, órgano de cierre especializado en la materia, el control de tales asuntos no se debe evacuar a través de un juicio de constitucionalidad, sino de legalidad y por tanto la pretensión formulada no puede ser atendida por el Juez de conocimiento de la presente causa, pues con ello se desobedecía el criterio jurídico del superior de cierre.

Ahora bien, en el mismo sentido, en reciente auto de 4 de octubre de 2019, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 11001 03 27 000 2019 00045 00, al referirse a la naturaleza del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad de que trata el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, se indicó lo siguiente:

*Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; **más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.** (Negritas fuera del texto)*

En estos términos, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad exige varios requisitos, entre ellos –para efectos de esta providencia- se destacan tres: i) que la norma demanda (sic) sea un reglamento autónomo o constitucional, requisito principal del medio de control; ii) que la confrontación o juicio de validez se haga directamente contra la Constitución Política; y iii) no importa la autoridad que expida el acto, porque puede ser el Gobierno Nacional u otra autoridad, siempre que expidan un reglamento autónomo -por autorización de la Constitución."

De acuerdo con el precedente transcrito, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, procede en los casos en que la norma demandada desarrolle en forma directa la Constitución Política, es decir, que se trate de una disposición autónoma que no reglamente lo dispuesto en la ley.

Asimismo se requiere que la infracción se predique frente a la Constitución Política, y que sea expedida por cualquier autoridad en ejercicio de la función constitucional.

(...)

El Despacho precisa, que si bien la parte actora en el concepto de violación indica como vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, el decreto demandado no es pasible de control de legalidad a través del medio de control previsto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque no se trata de un reglamento autónomo que tenga fundamento directo en la Constitución, sino que fue expedido invocando la facultad reglamentaria del Presidente de la República.

En este orden de ideas, el Despacho en aplicación de lo previsto en el inciso 1º del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adecuará la demanda al medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del mismo ordenamiento.

Lo antes señalado por el Consejo de Estado, permite concluir que, si el acto administrativo general que se controvierte no desarrolla directamente la constitución o se funda en ella, el control jurisdiccional del mismo



hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



no puede hacerse a través de un examen de constitucionalidad, competencia que radicaría en la Sala Plena del Consejo de Estado.

Del mismo modo, debe entenderse, que el control de legalidad judicial de los actos administrativos de carácter general que se expiden bajo la facultad reglamentaria, debe ejercerse a través del medio de control de simple nulidad, cuya competencia radicaría en las distintas secciones del máximo órgano de lo contencioso administrativo, dependiendo de la materia propia a la que obedezca la norma impugnada.

En ese orden de ideas, para el caso concreto, al juez de conocimiento, atendiendo lo manifestado en los autos de 19 de marzo y 4 de octubre de 2019 del Consejo de Estado, en lo que respecta a la solicitud de inaplicación del aparte normativo del artículo 1° del Decreto 383 de 2013 formulado por la parte actora, le queda prohibido realizar un examen de constitucionalidad, toda vez que la norma referida no desarrolla directamente la Constitución Política, sino más bien, fue expedida bajo la facultad reglamentaria, y por ende el único análisis que procede contra ella es el de legalidad.

Por lo antes descrito, es de señalar que en tratándose de medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado; es por esta razón que el *a quo* debe limitar su análisis al caso concreto y determinar si los actos administrativos particulares incurren en algún vicio de nulidad y no realizar un estudio de constitucionalidad, cuya competencia está reservada únicamente a la Sala Plena del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que, en el presente asunto, el Juzgado Cincuenta y Seis Administrativo Transitorio de Bogotá, no cuenta con la competencia para realizar el estudio de constitucionalidad de inaplicación de la Ley, más aún cuando el Consejo de Estado, en el caso concreto estimó que el control judicial del artículo 1° del Decreto 383 de 2013, era de legalidad, al no desarrollar este un contenido directo de la constitución.

5.2.- PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO APROBACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

En lo que respecta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es importante supeditar la controversia a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en lo que tiene que ver con el trámite de aprobación del presupuesto.

Es importante aclarar que en la fase de programación o preparación del presupuesto general de la Nación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza los cálculos presupuestales de rentas, ingresos corrientes, contribuciones parafiscales y los recursos de capital y consolidación el presupuesto de gastos-los gastos de funcionamiento, el servicio de deuda e inversión, y Consolida el presupuesto.

Para calcular los gastos de funcionamiento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recurre a todos los organismos que conforman el presupuesto. En cada entidad gubernamental existe una Oficina de que es la encargada de la preparación del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. entre el 1 de enero y el 13 de marzo la Oficina de Planeación de cada entidad calcula el anteproyecto de presupuesto, según las directrices que emite el Ministerio a través de la Dirección General del Presupuesto Nacional antes del 15 de marzo lo remite al DGPM EL Ministerio de Hacienda y Crédito Público remite a más tardar en la primera semana de abril un anteproyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso de la República.

Una vez, se tienen el anteproyecto se verifican y ajustan partidas con la participación de las entidades y se acoplan el monto global con las metas macroeconómicas finalmente se obtiene el presupuesto definitivo de la siguiente vigencia fiscal de acuerdo a los principios presupuestales¹

Aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones, definido el presupuesto de inversión, determinado el servicio de la deuda pública y calculado el gasto de funcionamiento definitivo la DGPN tiene el proyecto de

1. ¹ Planificación
- 2 Anualidad
- 3 Universalidad
- 4 Unidad de Caja
- 5 Programación Integral
- 6 Especialización
- 7 Inembargabilidad
- 8 Coherencia Macroeconómica
- 9 Homeostasis presupuestal



presupuesto de la siguiente vigencia aquí termina la fase de programación e inicia la fase de presentación del proyecto al Congreso.

La Dirección General del Presupuesto Público de la Nación consolida la información relacionada con el Presupuesto General de la Nación y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le han asignado, clasificado como lo ordena la norma.

El Congreso de la República no puede aumentar los montos del presupuesto de rentas y recursos de capital que presenta el gobierno sin su concepto previo y favorable, pero si puede eliminar o reducir las partidas de gastos propuestos por el gobierno excepto las correspondientes al servicio de la deuda pública

En síntesis, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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 a la Cartera de Hacienda administrar el presupuesto aprobado para cada anualidad, **pero cada órgano de la administración autónomamente gasta en funcionamiento e inversión, según las apropiaciones asignadas.**

Una vez expedida la Ley de Presupuesto el gobierno tiene plazo hasta el 31 de diciembre para expedir el Decreto de Liquidación del presupuesto. Esta etapa consiste en tomar el proyecto de presupuesto que presentó a consideración del Congreso e insertar las modificaciones que éste le hizo y aprobó, y expedirle a cada entidad el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal siguiente.

• FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Apartir del primero de enero de cada año inicia el año fiscal y el gobierno procede a ejecutar el presupuesto aprobado. La ejecución del gasto se hace de acuerdo al Programa Anual Mensualizado de Caja Pac, instrumento financiero que establece la suma máxima de fondos liquidados de que disponen las entidades para cada uno de los meses del año, por lo tanto, estas tienen que sujetar sus pagos al monto previamente definido. Cualquier modificación del PAX lo debe aprobar la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional de acuerdo con las metas financieras aprobadas por el CONFIS

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 Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. Igualmente, se tendrá en cuenta la resolución de la Dirección General de Presupuesto Público de la Nación que determina los formatos y procedimientos sobre registros presupuestales y las etapas que se deben cumplir en el proceso de afectación presupuestal.

La secuencia General de las operaciones de ejecución del gasto empieza con la asignación contable del MHCP a cada entidad de su presupuesto y cada entidad debe hacer su registro interno presupuestal de ésta, el registro del pac que fue autorizado por el Ministerio, el procesamiento de los compromisos y obligaciones y la verificación de la disponibilidad de caja y el seguimiento de pagos.

El jefe de presupuesto de cada entidad debe certificar la disponibilidad presupuestaria antes de contraer un compromiso, la obligación que contrae la entidad debe estar en concordancia con el compromiso establecido y debe verificarla con el PAC. De igual manera, debe asegurar que el compromiso se realice antes de autorizar un gasto.

De otra parte, la solicitud de pago requiere la firma del ordenador del gasto y del Jefe de Presupuesto.

En el momento del pago de tesorería, la suma correspondiente debe ser igual a la que figura registrada antes. A lo largo del año es obligación verificar la disponibilidad de apropiaciones como la diferencia entre el presupuesto de gastos y los compromisos y obligaciones contraídas

Todo presupuesto de gastos que no se haya comprometido al final de la vigencia fiscal caduca de forma automática.

Todo lo anterior, para señalar que la autoridad administrativa para resistir y controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la



hMOZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pI= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

5.3- LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 383 DE 2013 Y LA NIVELACIÓN SALARIAL

En relación con el Decreto 383 de 2013, le informamos al Despacho que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el párrafo del artículo 14 de la Ley 4° de 1992, a través de la expedición de los Decretos 53² y 57³ de 1993, con los cuales se establecieron los regímenes salariales y prestacionales optativos para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar, lo cual se puede verificar en lo consagrado en el artículo 17 del Decreto 57 de 1993, el cual dispone:

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

El Decreto 383 de 2013 tiene su génesis en el paro judicial del año 2012, donde los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, suscribieron el 06 de noviembre de 2012 un Acta de Acuerdo en la que se decidió:

1. **Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.**
2. **Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, cifra que se distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.**
3. **A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.000).**

El proceso de ajustes en los sistemas de remuneración de los funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación, iniciará igualmente en la vigencia fiscal del 2013 y se realizará de forma equivalente al proceso que se realice para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, con el monto que para ello se requiera.

4. **Se conformará una Mesa Técnica Paritaria con el objeto de realizar y aplicar las cifras y montos establecidos en el numeral segundo, referidos a la nivelación de la remuneración en los términos de la Ley 4 de 1992.**

Dicha mesa, tendrá un término de CUARENTA Y CINCO (45) días contados a partir de la conformación de la misma, prorrogables por voluntad de los integrantes de esta mesa, si fuere necesario hasta por un término no superior a diez (10) días. La mesa técnica, sesionará de forma continua y permanente, teniendo como insumo el Estudio

² “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”

³ “Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la rama judicial y de la justicia penal militar y se dictan otras disposiciones.”

hMOZ 3wjdl Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



presentado por el Consejo Superior de la Judicatura. La constitución de la mesa, se hará a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la suscripción de este acuerdo.

5. La mesa técnica de que trata el numeral anterior estará conformada por:
1. Un (1) delegado principal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 2. Un (1) delegado principal del Ministerio del Trabajo
 3. Un (1) delegado principal del Ministerio de Justicia y del Derecho
 4. Un (1) delegado principal del Departamento Administrativo de la Función Pública
 5. Un (1) delegado principal de la Sala Administrativa del Consejo Superior de La Judicatura.
 6. Un (1) delegado principal de la Fiscalía General de la Nación.
 7. Seis (6) delegados principales de los funcionarios y trabajadores de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

Cada uno de los delegados principales podrá contar con un suplente, quien lo remplazará únicamente en caso de faltas absolutas o temporales debidamente justificadas.

Parágrafo: una vez culminado el estudio de la mesa técnica, el Gobierno Nacional emitirá las normas o decretos correspondientes en **que se contengan las conclusiones finales de esta mesa técnica.**” (Negrilla fuera de texto)

Así, de las negociaciones sostenidas, se suscribió el Acta de Acuerdo, que sirvió como hoja de ruta para cumplir con las disposiciones que quedaron consagradas taxativamente en el documento, es decir, dentro del principio de equidad contemplado en la Ley 4ª de 1992 se debía distribuir UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, que el Gobierno Nacional dispuso para levantar el paro, requiriendo para el ejercicio de distribución una Mesa Técnica Paritaria que se debía conformar con el objeto de realizar y aplicar la cifra dispuesta por el Gobierno Nacional, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura y una vez culminado el estudio de la mesa técnica, el Gobierno Nacional emitirá las normas o decretos correspondientes en que se contengan las conclusiones finales de esta mesa técnica.

El BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, se debía distribuir en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018. El estudio técnico aportado por el Consejo Superior de la Judicatura que sirvió como insumo contaba con dos métodos de análisis, uno cualitativo y otro cuantitativo, - como bien aparece explicado en el documento que se aporta como prueba, suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, dirigido a la Contraloría General de la Nación que más adelante se detallará-, la misma mesa acordó, que al estudio se le debían integrar los componentes de la Ley 4ª de 1992 y los aportes discutidos en las propias reuniones.

De acuerdo a la disponibilidad presupuestal se realizaron los estudios de simulación de distribución de los recursos, surgiendo por parte de la Mesa Técnica Paritaria dos alternativas, que en cualquiera de los casos consistía en crear un ingreso a título de “complemento” a efecto de buscar equidad y eficiencia en la distribución, incrementando el presupuesto de \$1.22 billones a \$1.35 billones después de publicada la distribución en la página del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Así, la bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, siendo el producto de los esfuerzos de los participantes y de los esfuerzos presupuestales dispuestos para los ajustes realizados a las tablas publicadas en la página web del Ministerio de Justicia y del Derecho. Estos esfuerzos del Presupuesto General de la Nación se hicieron en un Estado lleno de necesidades prioritarias de atención, pero con el único fin de normalizar el servicio público esencial de la administración de justicia.

hMDZ 3wjfd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pL= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



Debe subrayarse que la mesa resaltó que después de varios ejercicios de distribución realizados, se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, así quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013.

Así entonces, no se entiende, por qué, después de que los representantes de los empleados de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, escogidos por ellos mismos, estuvieron de acuerdo con la naturaleza del monto de reconocimiento adicionado anualmente progresivo durante seis (6) años, a título de complemento (o denominación que determine las autoridades competentes) como quedó plasmado en el Acta del Acuerdo, para el efecto hoy "bonificación judicial", el cual nació de los estudios de simulación de distribución de los recursos, solicitado por el Consejo Superior de la Judicatura y las mesas de negociación, con la demanda presentada se quiere desconocer el Acuerdo plasmado en el Acta de Acuerdo suscrita el 06 de noviembre de 2012, compromisos que se honraron mediante la expedición del Decreto 383 de 2013.

A la luz de la máxima del derecho "**Pacta Sunt Servanda**": los pactos son para cumplirlos, se debe garantizar el cumplimiento de los Decretos expedidos a la luz de los acuerdos colectivos producto de la negociación entre el Estado Colombiano y las asociaciones sindicales que se limitan a recoger lo acordado en el transcurso de las negociaciones, adicionalmente como se expresó en párrafos precedentes, el proceso contó con la publicidad necesaria como lo fue en la página web del Ministerio de Justicia y el Derecho, en procura de buscar la eficiencia en el cumplimiento del Acuerdo.

Para más precisión, se remite en cuatro (4) folios la respuesta suministrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público con radicado 2-2013-011075, a la Contraloría General de la República con ocasión de la función de advertencia 2013EE0016168 del 8 de abril de 2013, donde de manera detallada se explica el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 con la expedición de los Decretos 53 y 57 de 1993 y del mismo modo se pone de presente que el Decreto 383 de 2013 entre otros, nace producto del paro judicial del año 2012 y de los acuerdos a los que se llegaron con los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Gobierno Nacional, por intermedio de los Ministerios de Justicia y del Derecho; Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social después de un proceso de negociación, siendo el Decreto el reflejo de lo acordado en la Mesa Técnica Paritaria.

5.4- INEXISTENCIA DE LOS REQUISITOS CONSAGRADOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE DEBEN CONCURRIR EN LOS PROCESOS DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO PARA QUE LAS PRETENSIONES PROSPEREN RESPECTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

El artículo 138 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", señala que a través del medio de control de 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." (Subrayado nuestro)

Teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto administrativo, la consecuencia legal es que la entidad llamada a responder en el correspondiente juicio sea la que lo profirió, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia en el auto del 21 de septiembre de 2017, en el que 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, en la que se solicitaba ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento de unas

hMOZ 3wjL Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

95



prestaciones sociales. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez. Proceso en el que fue DESVINCULADA la Cartera de Hacienda.

*“...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.”

Lo anterior, es una consecuencia del principio de legalidad, pues las autoridades públicas actúan de conformidad con las competencias atribuidas legalmente y en ese sentido, quien está llamada a responder por la expedición de un acto administrativo acusado de ilegal es la entidad que lo emitió.

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

“La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.”

En consideración de lo anterior, es claro que la autoridad administrativa que emite actos administrativos de carácter particular, es la llamada a concurrir dentro del proceso contencioso administrativo, considerando que tales actuaciones se derivan o se producen en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que se le asignan a cada entidad para el eficiente cumplimiento de sus funciones.

En el presente caso, es claro que la autoridad, en quien reside el interés legítimo para concurrir al proceso, independientemente de la decisión que se adopte, es el Consejo Superior de la Judicatura, como entidad empleadora del demandante y no el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues como se ha mencionado, entre esta cartera y el accionante no existe ni existió ningún vínculo de tipo legal, laboral, contractual, convencional, o de cualquier otra índole que permita inferir que este deba asumir responsabilidad alguna frente a las pretensiones de la demanda, más aun cuando no expidió los actos administrativo que se controvierten.

Lo anterior, aunado al criterio adoptado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que en el auto previamente citado, indicó que la concurrencia de esta cartera en el proceso no infiere o modifica el análisis de fondo que se haga al respecto, por cuanto el problema jurídico a resolver, versa sobre una relación jurídica entre el demandante con su empleador, es decir con el Consejo Superior de la Judicatura, por lo que en el presente caso, no hay lugar a la vinculación de este Ministerio en el *sub iudice*.

5.5- INEXISTENCIA DE LEY SUSTANCIAL QUE OBLIGUE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RESPONDER POR LAS PRETENSIONES DEL DEMANDANTE

Debemos indicarle a su Despacho que 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.

⁴ Sentencia C-426 de 2002

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw cyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



En virtud del principio de legalidad⁵, 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 facultad para reconocer y pagar presuntas acreencias laborales a los funcionarios de la Rama Judicial, por lo tanto, en el presente asunto no hay un incumplimiento de una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad y por tanto una decisión en contra del Ministerio resultaría violatoria de los principios y leyes que rigen los aspectos presupuestales del estado colombiano.

5.6-LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA RAMA JUDICIAL ES LA LLAMADA A CONTROVERTIR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

No redunda señalar que el órgano encargado de administrar la Rama Judicial en Colombia es el Consejo Superior de la Judicatura, que tiene a su cargo el de fijar sus políticas y directrices, por conducto de la Sala Administrativa o de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, conforme lo disponen armónicamente los artículos 256 y 257 de la Constitución Política y la Ley 270 del 7 de marzo de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia.

Frente al tema de capacidad y legitimación en la causa, y de la entidad encargada de representar judicialmente a la Nación – Rama Judicial, en sentencia del 25 de septiembre de 2013, de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se estableció lo siguiente:

"Según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva, respectivamente. La legitimación en la causa por pasiva, en el proceso contencioso administrativo, necesariamente debe entenderse a la luz del concepto de capacidad para ser parte.

(...) Desde esta perspectiva, por el contrario, estamos ante un problema de falta de legitimación en la causa, cuando se demanda a una persona de derecho público en particular, verbigracia la Nación, y quién debió ser demandado era otra persona, entendiéndose un Municipio, un Departamento u otra entidad pública con personería jurídica. (...)

El 5 de junio de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo hizo el primer pronunciamiento unificado sobre el problema aquí planteado, en la decisión de un conflicto de competencias administrativas surgido entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Fiscalía General de la Nación. (...) la Sección Tercera puntualizó que a partir de la ley 446 de 1998, la Nación puede ser representada tanto por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, como por el Fiscal General de la Nación (...) En pronunciamiento del 11 de febrero de 2009, se reiteró la anterior posición y, además, se dijo que antes de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación, por los hechos imputables a la Fiscalía estaba radicada en cabeza de la Dirección Ejecutiva, pero que la condena impuesta sería con cargo al presupuesto de la Fiscalía, en virtud de la autonomía administrativa y patrimonial.

*(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, **por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley***

⁵ Artículo 6° de la Constitución Política.



estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.⁶
(Subrayado nuestro)

Así mismo, la citada Corporación ha señalado que la legitimación material en la causa se da para quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda⁷ y al respecto sostuvo que:

*"(...) En la falta de legitimación en la causa material por pasiva, como es la alegada en este caso, no se estudia intrínsecamente la pretensión contra el demandado para que éste no sea condenado; se estudia si existe o no relación real del demandado con la pretensión que se le atribuye. La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado."*⁸

Adicionalmente, y en concordancia con lo señalado en el artículo 159 del CPACA que establece las reglas sobre representación judicial en los casos de demandas contra entidades públicas, en el numeral 8° del artículo 99 de la Ley 270 de 1996 que dispone -en los casos de demandas en contra de la Rama Judicial- quien ejerce su representación judicial, y en el Decreto 111 de 1996, que ordena como se deben manejar presupuestalmente las condenas judiciales en cada órgano del Estado, en el presente caso, **el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente satisfacer las pretensiones del actor, no solo porque no determinó, ni tiene incidencia en el ejercicio de funciones con los hechos que dan origen a la presente acción, sino además, porque la competencia para el manejo de las relaciones con los servidores y ex servidores, incluyendo el reconocimiento o no de prestaciones laborales, no está a su cargo, sino que es una atribución legal en cabeza de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial que tiene autonomía administrativa y patrimonial.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 159 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la representación de las entidades públicas, se advierte lo siguiente:

"Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas podrán obrar como demandantes, demandadas o intervinientes en los procesos Contencioso Administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. Ellas podrán incoar todas las acciones previstas en este código si las circunstancias lo ameritan.

En los procesos contencioso administrativos la Nación estará representada por el ministro, director de departamento administrativo, superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

*El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con el Congreso. **La Nación-Rama Judicial estará representada por el director ejecutivo de administración judicial.** En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el director general de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, **o el funcionario que expidió el acto.** (...)"*
(Subrayado nuestro)

Esta norma sobre capacidad y representación, debe leerse en concordancia con lo señalado por el artículo 99 de la Ley 270 de 1996, que señala:

"ARTICULO 99. DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL. El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en

⁶ Radicación número: 25000-23-26-000-1997-05033-01(20420)

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.



dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

Son funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial: (...)

8. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales; y, (...)"

Finalmente, en armonía con las normas acabadas de citar, el 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, establece que cada entidad con autonomía patrimonial y personería jurídica debe responder por las condenas judiciales de las que sea objeto.

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

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. (...)"

Por lo tanto, si eventualmente, como resultado de la presente acción, debe pagarse suma alguna, esa obligación la debe atender la entidad que, siendo órgano del presupuesto nacional, departamental o municipal, según el caso, directamente o a través de sus organismos adscritos o vinculados, haya contraído compromisos legales o contractuales que hayan servido de base o fundamento para establecer las responsabilidades debidamente probadas en el proceso.

5.7.- 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 DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

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 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 al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora del demandante.



hMOZ.3wjid Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



6.- EXCEPCIONES PREVIAS

Señor Juez, me permito solicitar se sirva declarar como probadas las siguientes excepciones previas que aquí se enuncian, además de cualquier otra que resulte acreditada en el proceso y que por ello deba ser acogida de oficio, en los términos del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6.1- COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEGALIDAD DE PAGOS QUE NO CONSTITUYEN FACTOR SALARIAL

1. Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo *"ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad."*
2. Sobre las bonificaciones no constitutivas de salario opera la figura de la cosa juzgada constitucional, como se dilucida de las sentencias de la Corte Constitucional C-279/96 y C-052/99, entre otras. En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha 24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: "sin carácter salarial" contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a *"cosa juzgada constitucional"* y por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

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.

El incremento salarial que anualmente ordena el Gobierno Nacional para los diferentes servidores públicos de las entidades y organismos del Estado, además de ajustarse a la ley de apropiaciones para cada vigencia fiscal, que guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario.

Ahora bien, para ilustrar el presente caso y a modo de ejemplo se tiene que, el artículo 2° de la Ley 4ª de 1992 establece los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno Nacional para cumplir los anteriores cometidos; mientras que los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la misma Ley, en armonía con el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, consagran la existencia de la **prima especial del 30%, sin carácter salarial, para el personal allí relacionado.**

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de **EXEQUILIBRIDAD**⁹ 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 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 carácter¹⁰ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

⁹ En cuanto a la expresión “sin carácter salarial” de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

¹⁰ 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.



"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.

"... 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 tema¹¹. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales¹², 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 como factor no salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma 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 1996¹³.

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 consagrada¹⁴, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio¹⁵ 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 limitaciones¹⁶, 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 cortes¹⁷, 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.

¹¹ Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (Septiembre, 1995), No. 20 p. 27

¹² Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

¹³ Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

¹⁴ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.

¹⁵ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

¹⁷ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.



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 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 preceptos 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, 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 1º 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 1º 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).

En consecuencia, no es de recibo afirmar como se hace en la demanda que es ilegal o que constituya un indebido ejercicio de las competencias del Gobierno Nacional, establecer que la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las razones que se han expuesto y por contar con pleno respaldo en las citadas sentencias de la Honorable Corte Constitucional C-279 de 1996, C.P. y C-052 de 1999, Fabio Morón Díaz.

6.2- FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Respetuosamente, solicito al Señor Juez, se sirva declarar como probada la siguiente excepción como previa, de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 *ibidem*¹⁸.

Lo primero que se debe verificar en el proceso judicial, es que en el mismo se encuentren acreditados los presupuestos procesales del medio de control, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa por pasiva y por activa, es decir, determinar si quienes se encuentran en el plenario cuentan con la titularidad de los derechos de acción y contradicción respecto de las pretensiones de la demanda y por tanto tiene interés jurídico sustancial en las resultas del proceso, lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta

¹⁸ "6. Decisión de excepciones previas. El juez a magistrado panente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de caso juzgada, caducidad, transacción, conciliación, **falta de legitimación en la causa** y prescripción extintiva."



hMOZ 3wjD Lkyb P5nw dyD3 lF3r 2qE= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>



que este presupuesto procesal constituye una condición previa y necesaria para que el juez a la hora de dictar sentencia pueda acceder favorablemente a las pretensiones de la demanda, lo anterior, como a bien lo ha definido el Consejo de Estado, así¹⁹:

*"3 En la verificación de los presupuestos procesales materiales o de fondo, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa, compete a la Sala, antes de considerar las pretensiones planteadas en el libelo introductorio, analiza la legitimidad para obrar dentro del proceso de la parte actora o de quien acude como demandado y su interés jurídico en la pretensión procesal, pues la legitimación en la causa **constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas**"²⁰*

*En primer lugar, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación el interés sustancial que se discute en el proceso"²¹, **de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones de la demanda**²²." Subrayado y negrilla fuera del texto*

Aunado a lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa ha sido definida por el Consejo de Estado, así²³:

"La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado. Un sector de la doctrina sostiene que la legitimación en la causa es la aptitud para ser parte en un proceso concreto, otro sector usa la terminología de la legitimación desde la ley sustancial, así: "Creemos que se precisa mejor la naturaleza de esa condición o calidad o idoneidad; así en los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante; y en los procesos de jurisdicción voluntaria consiste en estar legitimado por la ley sustancial para pedir que se hagan las declaraciones solicitadas en la demanda."

En relación con lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa se ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, la primera de ellas se presenta por la vinculación que hace el demandante al demandado por atribuirle una conducta y la segunda se presenta cuando se da una conexión entre las partes y los hechos que dieron origen al litigio, es decir, para quienes

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de febrero de 2016, Exp: Rad: 730012331000 1997 15557 01 (36.305) Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

²⁰ "13 Sección Tercera, sentencias del 22 de noviembre de 2001, expediente 13356; Sub-sección C, de 1 de febrero de 2012, expediente 20560. Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fando que puedan formularse dentro del proceso, comaquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervon la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que **la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante a al demandada.**" Subrayado y negrilla fuera del texto

²¹ "14 Corte Constitucional, sentencia C- 965 de 2003."

²² "15 Sección Tercera, Sub-sección C, sentencio de 25 de julio de 2011, expediente 20146"

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena – sentencia de unificación de jurisprudencia del 25 de septiembre de 2013, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Radicación: 250002326000 1997 05033 (20420)



participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que al respecto, ha señalado²⁴:

Dentro del concepto de legitimación en la causa, se vislumbra la legitimación de hecho, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, como lo prevé el artículo 86 del C. C. A., al señalar "la persona interesada podrá", siendo entonces ese interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio⁴¹. Por su parte, la legitimación material se concreta en el evento en que se pruebe realmente la calidad alegada para obtener una sentencia favorable a las pretensiones de la demanda

Un concepto más reciente ha establecido que:

"(...) se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño (...)"²⁵

De conformidad con lo anterior, y respecto de la configuración de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el presente proceso, es de señalar que, **como quiera que los actos administrativos demandados no fueron expedidos por esta cartera**, habría que estudiar si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tuvo vínculo o participación en el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda, es decir, establecer si el Ministerio participó o pudo haber participado en la expedición de los actos administrativos demandados que dieron origen a la demanda, y por tanto la entidad que puede oponerse a las pretensiones de la demanda y en dado caso responder por las mismas.

De acuerdo con lo anterior, al ser el acto demandado proferido por el Consejo Superior de la Judicatura y no por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe su Despacho determinar entre las entidades que decidió demandar la actora y su despacho vincular, cuál es la que verdaderamente es responsable y que representa a la persona jurídica de derecho público que debe acudir al proceso a fin de responder por la pretensión de la demanda.

Lo dicho, por cuanto resulta necesario establecer si es posible resolver la controversia respecto a las pretensiones que existe en el juicio entre quienes figuran en el cómo partes, es decir, si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis.²⁶ Esto, en virtud de la legitimación en la causa, la cual determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la acción.

Lo anterior, significa que para que legalmente puedan prosperar las pretensiones de la demanda frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público es indispensable que los hechos que fundamentan las pretensiones (acto administrativo acusado de ilegal) hayan sido generados por el demandado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), es decir, que la causa de la lesión del derecho subjetivo amparado por la norma jurídica pueda ser atribuible al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, es de señalar que del estudio del caso en concreto se encuentra plenamente demostrado que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva, habida cuenta que no tuvo injerencia en la producción de los hechos que dieron origen a la demanda, pues legalmente no podía o puede negar derechos laborales a empelados de otros órganos del Estado. Tanto así, que en ningún aparte de la demanda se refirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como entidad que

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 04 de febrero de 2010, exp: radicado: 70001 2331000 1995 05072 01 (17720)

²⁵ "43 Consejo de Estado, sentencias de 11 de noviembre de 2009, Exp. 18163; 4 de febrero de 2010, Exp.17720"

²⁶ Devis Echandía, H. (1966). Nociones generales del derecho procesal civil. Madrid: Aguilar.





haya participado en la expedición de los actos administrativos demandados y por tanto haya violado el derecho subjetivo del actor.

Aunado a lo anterior, es de señalar que el Ministerio de Hacienda –como se indicó- no puede de manera directa contradecir las pretensiones de la demanda en relación con el hecho que originó la presunta lesión al derecho subjetivo de la demandante, es decir, frente al acto administrativo particular, porque no es sujeto pasivo de la relación jurídico sustancial, pues recordemos, cuando en el punto 2 de esta contestación se hizo un pronunciamiento respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo se efectuó de manera general, precisamente porque este Ministerio no puede contradecir la pretensión desde la óptica del citado acto administrativo particular, en primera medida porque no expidió el acto administrativo, ni tuvo injerencia o participación en su acaecimiento, y en segunda medida, porque desconoce las condiciones laborales particulares del peticionario en su presunta calidad de empleado y/o ex empleado de la Rama Judicial y los criterios que fueron tenidos en cuenta por la autoridad administrativa para negar lo peticionado.

Además de lo anterior, resulta evidente la falta de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por tanto la carencia de relación jurídica sustancial con las pretensiones de la demanda, toda vez que este Ministerio no fue parte, ni tuvo relación entre empleado (demandante) y empleador (Rama Judicial) en relación con la expedición del acto administrativo demandado. **Lo anterior, puesto que el acto administrativo acusado fue expedido por el Consejo Superior de la Judicatura bajo el principio de autonomía administrativa que le asiste, principio del cual es depositario en razón a su naturaleza jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, características estas que no le permiten al Ministerio inmiscuirse e interferir en las decisiones que tome la Rama Judicial en el ejercicio de sus funciones.**

Finalmente, es de señalar que como quiera que la legitimación material en la causa es el factor que determina quiénes pueden ser objeto activo o pasivo de una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en una demanda, y teniendo en cuenta que dentro de las funciones que le asigna el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público" al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no se evidencia ninguna que puede satisfacer las pretensiones de la demanda, por lo que es incuestionable que este Ministerio carece de competencia para resolver lo pretendido por la accionante, lo anterior, por cuanto no puede inmiscuirse en la expedición de actos administrativos proferidos por las entidades ajenas a la Cartera de Hacienda, ni puede reconocer derechos laborales de empleados vinculados a otras entidades, razones que ampliamente reflejan la configuración de esta excepción previa de falta de legitimación material en la causa de esta entidad.

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente me permito solicitar a su H. Despacho DESVINCULE al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, por configurarse la excepción previa de falta de legitimación material en la causa por pasiva de esta cartera.

6.3.- INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

De la lectura del libelo de la demanda se evidencia que el centro de la controversia se suscita al contenido normativo dispuesto en el Decreto 383 de 2013 y del cual se predica según la demandante su inconstitucionalidad al ser violatorio de normas superiores, supuesto sobre el cual deviene precisamente que una de las pretensiones se encuentre encaminada a la inaplicación de la norma.

En efecto, nótese que mediante dichas censuras se afirma que el acto administrativo proferido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial es nulo, pero no por alguna falla de procedimiento o vicio predicable de él o de determinado acto previo o preparatorio del mismo, sino por una supuesta inconstitucionalidad e ilegalidad del Decreto 383 de 2013, que es la normatividad que creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

De manera que, en estricto sentido, lo planteado en los cargos de la demanda no obedece al desconocimiento de normas superiores por parte del acto acusado, sino la supuesta violación de determinadas normas constitucionales y legales por parte del Decreto 383 de 2013, esto es, insisto, la



disposición mediante la cual se creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

Así, entendida la controversia, es claro que los cargos formulados en la demanda, aunque planteados por vía del control de nulidad y restablecimiento del derecho regulado en el artículo 138 del C.P.A.C.A., han debido plantearse como sustento de una pretensión distinta: de nulidad dirigida contra el Decreto 383 de 2013 mediante el ejercicio del medio de control de simple nulidad (artículo 137 del C.P.A.C.A.).

Dicha pretensión, a través del medio de control de simple nulidad, es competencia exclusiva de la Sección Segunda del Consejo de Estado (numeral 1 del artículo 149 del C.P.A.C.A) y, por tanto, no susceptible de acumulación con pretensiones que son de conocimiento de los Juzgados Administrativos en primera instancia, como es en este caso la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 2 del artículo 155 ibídem); cuestión que hace inepta la demanda.

Es menester aclarar, que si bien dentro de las novedades que contempló el legislador con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 1437 de 2011, se incluyó la posibilidad de que se acumularan en un mismo proceso pretensiones que correspondieran a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de impedir que con unos mismos hechos se iniciaran diferentes procesos en razón a las distintas fuentes de daño que se pudieran causar, y en atención a los principios de economía, celeridad e igualdad, pero siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos contemplados en el artículo 165 del C.P.A.C.A. : i) que el juez ante el que sean presentadas sea competente para conocer de todas, salvo en los casos en los que se formulen pretensiones de nulidad, pues en este evento será competente el juez que conozca la nulidad, ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

En ese orden, del análisis de lo contemplado en el numeral 1° del artículo 165 ibídem, es pertinente concluir que, debido a la acumulación de pretensiones realizada por la parte actora en el proceso de marras, el juez competente para conocer de la nulidad pretendida era sobre quien recaía la competencia de conocer del proceso.

Así las cosas, es clara la prosperidad de la presente excepción, teniendo en cuenta que el Decreto 383 de 2013 no es susceptible de control judicial por su Despacho, pues se evidencia que, de las pretensiones formuladas en el presente proceso, algunas se encuentran atribuidas a funcionarios judiciales distintos que además hacen parte de diferentes instancias o niveles de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así las cosas, en ese orden de ideas, debe su Despacho desechar las pretensiones que son impropias del medio de control formulado y de las cuales no es competente, y declarar improcedentes las mismas para proceder con su rechazo.

6.4.-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 la se sucinta a la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, 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 de las resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, negó al actor la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas.

Negativa en comento, que se fundamenta en lo dispuesto en el Decreto 383 de 2013, por medio del cual se creó la controvertida Bonificación Judicial; misma disposición que previo a la admisión del presente proceso, ha sido demandada en ejercicio del medio de control de nulidad simple, y de la cual se pretende predicar su nulidad así como la de los decretos 0382 y 0384 de 2013, los cuales crearon la bonificación judicial destinada a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.

Así las cosas, actualmente se registran las siguientes demandas cursantes ante el Consejo de Estado en la que se solicita la nulidad del Decreto 383 de 2013:

MEDIO DE CONTROL	RADICADO DEL PROCESO	AUTORIDAD QUE CONOCE	MAGISTRADO PONENTE	DEMANDANTE
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-00398-00 (4257-16)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Carlos Mario Isaza Serrano	Jaime de Jesús García León
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-00876-00 (4008-16)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Jorge Iván Acuña Arrieta	María Clara Espitia Ramírez
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-00050-00 (0163-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Henry Joya Pineda	Liliana Yaneth Laiton Díaz
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-01072-00 (3845-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Pedro Simón Vargas Sáenz	Mario William Hernandez Muñoz
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2016-01014-00 (4562-2016)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Carlos Mario Isaza Serrano	Esperanza Beatriz Bonilla Lozano
NULIDAD SIMPLE	11001-03-02-000-2018-00021-00 (0065-2018)	Sección Segunda – Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado	Dr. Henry Joya Pineda	Cesar Augusto Ortiz Perdomo

Cabe mencionar que las anteriores demandas inciden de forma directa y necesaria en los actos aquí demandados, en la medida en que fundamentan que la bonificación judicial sea solamente liquidada como

hMOZ 3wjd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pI= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

42



un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, asunto que se discute en el presente medio de control.

Al hilo de lo anterior, es procedente declarar como probada la presente excepción y en consecuencia suspender este proceso hasta tanto se profiera fallo ejecutoriado en los procesos anteriormente referidos, pues como ya se expuso, los mismos guardan íntima relación con el objeto que se debate en el presente proceso.

Lo anterior, toda vez que mal haría el Juez de instancia preferir sentencia sin atender los criterios que el superior de cierre pueda preferir frente a la legalidad del Decreto 383 de 2013.

6.5.- APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 282 DE LA LEY 1564 DEL 12 DE JULIO DE 2012, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

De conformidad con lo consagrado en el artículo 282 del CGP, de manera respetuosa, solicitamos a su Despacho que en caso de que halle probados hechos que constituyan una excepción, la reconozca de manera oficiosa en la sentencia, tales como la de caducidad de la acción o la de prescripción.

7.- EXCEPCIONES DE MERITO

7.1- IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 383 DE 2013 POR EL PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD DE LA NORMA.

Como ya se indicó en precedencia, una de las pretensiones de la parte actora es que se inaplique por inconstitucional el aparte que dice "*constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud*" del artículo 1° del Decreto 383 de 2013.

En efecto, debe su Despacho declarar improcedente la referida solicitud, puesto que la eventual inaplicación del aparte normativo vulneraría gravemente el principio inescindibilidad de la norma, puesto que no se puede desagregar apartes normativos para extraer lo favorable o desfavorable y aplicar solamente lo que sea beneficioso para el demandante.

Debe recordarse al Despacho que el principio de inescindibilidad de la norma, implica que determinado postulado normativo debe aplicarse de manera completa, sin que ello implique fraccionar la misma y desechar los postulados que no resulten satisfactorios para el sujeto pasivo en quien recae la regla.

Así entonces, debe indicarse que el artículo 1° del Decreto 383 de 2013, del cual se solicita su inaplicación, es el mismo que creó la bonificación judicial, por tanto proceder con lo solicitado implicaría desconocer el reconocimiento de la aludida bonificación judicial, puesto que como ya se indicó, al juez le queda vedado hacer fraccionamientos de la norma, so pena de vulnerar el principio de inescindibilidad de la norma.

Por lo antes dicho, en el presente asunto, no puede operar la inaplicación del aparte normativo cuestionado, y por tanto el examen del juez únicamente podría versar sobre las pretensiones de nulidad de los actos administrativos particulares.

7.2-COBRO DE LO NO DEBIDO

Fundamento la presente excepción en que el apoderado de la parte actora pretende que se le reconozca un pago donde mi poderdante no tiene el deber jurídico de cancelar en virtud a que no fue empleador del accionante.

7.3- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS NO FUERON EXPEDIDOS POR EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Como se evidencia de las pretensiones de la demanda, es claro que el acto administrativo demandado fue expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y no por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la que esta cartera no tiene la competencia para pronunciarse de fondo en relación con unos actos administrativos que fueron emitidos por otra autoridad administrativa que cuenta con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal.

Así entonces, no existiendo motivo por el cual esta Cartera se deba pronunciar de fondo en relación con el acto impugnado, es evidente su falta de legitimación para hacer parte del presente proceso.

7.4.- INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE LA DEMANDANTE Y ESTE MINISTERIO

Sin que la proposición de la presente excepción implique reconocimiento de algún tipo de derecho, propongo la presente excepción, teniendo en cuenta que en momento alguno la demandante estuvo vinculada de forma laboral ni administrativa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; nunca prestó sus servicios de forma personal para esta Entidad, ni estuvo vinculada mediante contrato de prestación de servicios, por lo que no existe vínculo jurídico alguno que genere como consecuencia, responsabilidad de esta Entidad frente a las pretensiones de la demandante.

7.5- EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO NO ES LA ENTIDAD RESPONSABLE DE SATISFACER LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

El artículo 345 de la Constitución Política²⁷ consagra el principio de legalidad del presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia²⁸ ha expresado que opera en dos instancias, pues tanto los ingresos como las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de presupuesto para ser efectivamente ejecutadas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C- 490 de 1994,²⁹ expone:

"Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. (...)"

Como se observa, en la legislación Colombiana el principio de legalidad involucra la incorporación de ingresos y de los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman; todo lo cual se sujeta, en todo caso, a las fuentes de gasto consagradas en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución Política.³⁰

Acorde a la disposición anterior, el Decreto 111 de 1996,³¹ establece que constituye título jurídico de gasto:

*"Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:
(...)"*

²⁷ "Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁰ "En la ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo".

³¹ "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"



d) A gastos decretados conforme a la ley.”

De otro lado, con fundamento en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, como es el caso de la Rama Judicial, deben incluir en sus respectivos anteproyectos de presupuesto³², el cálculo de las partidas que le permitan cumplir las obligaciones a su cargo, entre ellas, las correspondientes al pago de sus deberes como empleadores.

En este orden de ideas, es claro que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elabora el proyecto de presupuesto con base en los anteproyectos y en las propuestas de gasto de mediano plazo que le presentan las entidades quienes gozan de autonomía presupuestal,³³ la cual “supone la posibilidad de disponer, en forma independientemente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”, facultad que está en cabeza del jefe del respectivo órgano. Por ello, cada entidad es competente para revisar, liquidar y pagar las prestaciones sociales a su cargo.

Dentro de las competencias de este Ministerio en la programación presupuestal de los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, no está la de ser ejecutor directo de los mismos, sino programador de las solicitudes de gastos que las entidades presentan para cada vigencia fiscal, dentro del cronograma de programación establecido por la normatividad vigente y con sujeción a las disponibilidades fiscales existentes en cada vigencia.

La ejecución de estos 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, es decir, de la Rama judicial, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁴, el cual señala:

“ARTÍCULO 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 cuál 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. (...).”

De todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – ha obrado de conformidad con la Constitución Política y la Ley, por tanto no podría vislumbrarse responsabilidad alguna.

7.6.- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

³² El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto señala: “Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de propuesto (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20)”.

³³ Estatuto Orgánico del Presupuesto “Artículo 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 cuál 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.

³⁴ 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 el supuesto de condenarse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se estaría violando el principio de legalidad, con base en las siguientes razones:

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las leyes. Es más, el artículo 6º 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. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

"Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

Para las demás actuaciones, la ley o el reglamento determinan las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas en el momento en que asume el cargo. Así lo dispuso el Constituyente de 1991 al señalar:

"Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente".

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa 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. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente texto de la Alta Corporación de control constitucional, en el cual indica:

"Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal.³⁵"

La función administrativa tiene condicionamientos al momento de ser ejercida, por principios que expresamente ha consagrado nuestra Constitución Política, así:

"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 de 1998 en su artículo 5º, establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados 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 funciones que expresamente le señale la Constitución y la ley, por lo que al juzgador le está constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende el accionante.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

hMOZ 3wgd Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



De todo lo anterior se concluye que, al servidor público solo le es posible cumplir con las funciones que expresamente se le han asignado, y debe hacerlo con la mayor diligencia posible. Su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y políticas que también las normas legales consignan³⁶.

También, debe tenerse en cuenta que según el 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", uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que 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, lo que significa, que está vedado al Ministerio Público y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

Por lo tanto, pretender que las sumas a que se refiere la presente acción, se cubran con recursos del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, transporta una violación a normas Constitucionales y legales, que daría al traste con la estructura Administrativa y Presupuestal de la Nación; pues sería un peligroso precedente para que en el futuro cualquier funcionario público, beneficiario de un crédito judicial, quisiera reclamar la satisfacción de su acreencia ante esta entidad, sin importar a que órgano del Presupuesto Nacional pertenece o si por el contrario el que debe responder es una persona jurídica particular que pertenece al derecho privado.

7.7.- UNA SENTENCIA DESFAVORABLE AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO VULNERARÍA EL ASPECTO PRESUPUESTAL.

Ahora bien, resulta indispensable traer a colación algunos conceptos en materia presupuestal para efectos de delimitar las responsabilidades de las distintas entidades que participan en el proceso presupuestal; siendo necesario partir de lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, el cual determina que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

A su turno, en el capítulo 3 del Título XII "Del Presupuesto" de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están sujetos a lo establecido por la ley orgánica.³⁷

Siendo para este caso el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que "*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 (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1.994, art. 55, inciso 3°.)*"

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 de aquella para la cual fue apropiada.

De lo anterior, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente, **como sería el caso de ASUMIR LAS ACREENCIAS LABORALES DE UNA RAMA DEL PODER PÚBLICO QUE CUENTA CON AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, PRESUPUESTAL Y CUENTA CON PATRIMONIO PROPIO.** Que, en ánimo de discusión, se hace necesario señalar que las presuntas obligaciones recaerían sobre otra entidad diferente a la Cartera que represento.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-315 del 19 de Julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁷ Sobre las leyes orgánicas pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-538 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz y C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.



Corolario de lo anterior, se entiende que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no debe pagar sentencias judiciales diferentes a aquellas que hayan sido generadas como consecuencia de sus actuaciones, situación que no se observa en el presente caso.

8.- RELACIÓN DE PRUEBAS

PRUEBA TRASLADADA

Solicito tener como dentro de este proceso prueba las aportadas con la contestación de la demanda de ACTOR: MARIO ALBERTO BAUTISTA PARDO EXPEDIENTE No. 11001- 3335- 026- 2016- 00210- 00. Proceso que cursa en este mismo despacho y versa sobre asuntos idénticos.

Esa pruebas documentales obrantes en medio magnético son:

- 25 actas de negociación del acuerdo colectivo
- Copia de la función de advertencia remitido por la Contraloría General de la República oficio 1-2013-015208 de 07 de marzo de 2013.
- Copia en cuatro (4) folios la respuesta suministrada por el Ministro de Hacienda con radicado 2-2013-011075, a la Contraloría General de la Nación con ocasión de la función de advertencia 2013EE0016168 del 8 de abril de 2013.

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175³⁸ Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por imposibilidad fáctica y jurídica no allegamos el expediente administrativo debido a que este no reposa en este Ministerio sino que de acuerdo con lo mencionado en los hechos de la demanda, debe estar en poder de quien es el empleador del demandante.

9.- ANEXOS:

- Resolución 0928 de 27 de marzo de 2018.

10.- CONCLUSIONES

1. La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.
2. En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.
3. La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues

³⁸ Parágrafo 1° Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.



ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

4. La bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes es decir, los representantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, luego no se entiende como hoy por medio de las mutiplex acciones que hoy nos ocupan pretenden desconocer lo pactado.
5. Es de resaltar que **la mesa la mesa técnica de la cual concluyó después de varios ejercicios de distribución realizados, que se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores**, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, así quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013 luego no se entiende como hoy se desconocen los términos de lo pactado.
6. La Corte constitucional ha manifestado con claridad que el legislador puede disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, es decir, que se pueden excluir determinados factores no obstante su naturaleza salarial³⁹.
7. Como corolario de lo expuesto, podemos afirmar con contundencia al haber establecido el Gobierno que la bonificación judicial reconocida en el Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud no atenta contra el orden jurídico por vía de ilegalidad o inconstitucionalidad.

11.- PETICIÓN

De lo anterior, respetuosamente solicito al H. Despacho tener en cuenta los argumentos expuestos en precedencia, y en consecuencia de ello declare probadas las excepciones previas propuestas y ordene DESVINCULAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, o en su defecto, deniegue las pretensiones de la demanda respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

12.- NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Secretaría de su Despacho, o en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ubicado en la Carrera 8 No. 6 C – 34, Piso 3°, de Bogotá D.C. Teléfono 3811700 extensión 4382; correo electrónico: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Atentamente,

JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS

C.C. No. 79.486.565 de Bogotá

T.P. No. 81.166 del C. S. de la J.

Anexo la Resolución 0928 del 27 de marzo de 2019 en dos folios

³⁹C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía

hMOZ 3wjc Lkyb P5nw dyD3 1F3r 2pl=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

OFI20-00165012 / IDM 13010000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
Bogotá D.C., 27 de julio de 2020

SEÑOR CONJUEZ
JOSÉ EUSEBIO MORENO
JUZGADO TERCERO ADMISNITRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BUGA
GUADALAJARA DE BUGA, VALLE DEL CAUCA
E. S. D.
iadmin03bug@notificacionesrj.gov.co

REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y
REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:
EXPEDIENTE: 470013333003-2016-00141-00
ACCIONANTE: ANDREA CAROLINA SOLANO GARCÍA
ACCIONADO: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN
EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL
ASUNTO: Contestación del llamamiento en garantía

Respetado señor Conjuez:

MARTHA ALICIA CORSSY MARTÍNEZ, mayor y vecina de Bogotá, identificada con C.C. 52.619.609 de Usaquén y titular de la T.P.A. 97.847 del C. S. de la J., apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en virtud del poder conferido por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, que anexo, encontrándome dentro del término establecido en el auto interlocutorio No. 835 del 13 de agosto de 2019, notificado por correo electrónico junto con la demanda y el documento del llamamiento el 12 de febrero de 2019, según consta en el radicado EXT19-00015803, y teniendo en cuenta la suspensión de términos ocurrida desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, me dirijo respetuosamente a su Despacho con el fin de **contestar la demanda** del asunto, en los siguientes términos.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1



c

c



I. OPORTUNIDAD

El 11 de febrero de 2020 se recibió a las 7:25 p.m. un correo proveniente del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Buga.

De conformidad con lo dispuesto en el Manual de Atención a la Ciudadanía del Departamento Administrativo – DAPRE, el horario de recepción de notificaciones judiciales por el canal de buzón de correo notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:15 p.m., de manera que cualquier documento recibido después de esta última hora, será radicado con fecha del siguiente día hábil siguiente.

Así las cosas, la notificación personal a la entidad se surtió el día 12 de febrero de 2020, como consta en el radicado EXT20-00015803, por haberse enviado el mensaje de datos fuera del horario de recepción de correos electrónicos y, en consecuencia, la contestación del llamamiento en garantía se presenta dentro del término legal establecido en el artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, C.P.A.C.A., en concordancia con lo dispuesto en el artículo 199 del mismo código.

II. IDENTIFICACIÓN DE LA PARTE QUE COMPARECE

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República comparece como “tercero” en virtud de la vinculación hecha mediante Auto No. 835 del 13 de agosto de 2019, dentro del proceso del asunto, en los términos del artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC9672-1

c

c



El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es una entidad que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, con domicilio en Bogotá, y cuya representación legal la ejerce su Director, doctor Diego Andrés Molano Aponte, en nombre y representación de quien interviene la suscrita apoderada.

III. DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA

El apoderado de la Nación – Rama Judicial, Dirección ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura solicitó al señor Conjuez que llamara como Litis consorte necesario, entre otras entidades, a la Presidencia de la República, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012.

Sostuvo que en materia de competencia, al Congreso de la República le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del congreso Nacional y de la fuerza pública, y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

En consecuencia, se expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual el Congreso de la República autoriza al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre ellos, los de la Rama Judicial.

En tal virtud, afirma que la potestad para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos radica “única y exclusivamente” en el Gobierno Nacional, “sin que la Rama Judicial tome parte funcional en este proceso y sobre cuya expedición no tiene injerencia la Rama Judicial del Poder Público – Consejo Superior de la Judicatura, pues solo cumple sobre

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

C

C



estos actos administrativos una vez expedidos por la autoridad competente, una función ejecutora, de acatamiento y de aplicación frente a los servidores judiciales destinatarios de los pagos de salarios y prestaciones sociales en los términos y valores establecidos de manera anual en cada tabla de salarios.” En consecuencia, “estima que la defensa de la legalidad de los decretos hoy cuestionados está en cabeza del ejecutivo, por ser los generados de los mismos y reposar los antecedentes en sus archivos que dieron lugar a su expedición.”

Agrega que se requiere que los Litis consortes necesarios “coadyuven LA DEFENSA” porque la prosperidad de las pretensiones necesariamente implicaría la inaplicación del Decreto expedido por el Gobierno Nacional.

IV. OPOSICIÓN AL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA Y A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Para abordar el tema que origina el llamamiento en garantía del apoderado de la Nación – Rama Judicial – Dirección ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, resulta indispensable remitirnos a lo establecido en el artículo 150, numeral 19, según el cual 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.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

1

2



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 1º 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;

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1

e

e



- 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.

No obstante, desde ya lo anuncio, la Presidencia de la República NO constituye Gobierno con el Presidente de la República para dictar los Decretos con fundamento en los cuales quien formula el llamamiento en garantía considera que se nos debe vincular al proceso, como lo ampliaremos más adelante.

Ahora bien, en cuanto al llamamiento mismo, el artículo 225 de la Ley 1437 establece que "Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación." Al respecto, es preciso decir desde ya que mi representada no tiene relación alguna, ni de tipo legal ni contractual con el llamante, esto es, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en relación con el demandante señor Edgar Llanos Jaramillo, con quien este Departamento Administrativo tampoco tiene ninguna relación.

En efecto, el llamante debió probar, al menos sumariamente, el mencionado vínculo entre la entidad que representa, Rama Judicial, Dirección ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, y la que yo represento: la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pero no lo hizo, de modo que el llamamiento no es procedente en el presente caso.

En efecto, al revisar el escrito del llamamiento se puede apreciar que el apoderado de la Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, se limitó a transcribir el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012, Código General del

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
 www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

c

c



Proceso, y a afirmar que como el Gobierno Nacional es quien expide los Decretos que fijan el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, este Departamento Administrativo es el llamado a la defensa del mismo, pues si prosperan las pretensiones de la demanda, necesariamente se deberá "inaplicar el Decreto".

La Presidencia de la República manifiesta su oposición a las pretensiones del llamamiento, comoquiera que la entidad no tiene competencias en materia salarial y prestacional, y no es quien expide los Decretos que fijan el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de manera que tampoco puede asumir el reconocimiento, reajuste, y pago de las prestaciones laborales que se reclaman en la demanda, a título de restablecimiento del derecho, no sólo porque no expidió los actos demandados, sino porque nunca ha tenido relación con el demandante.

Como es bien sabido, la autoridades sólo pueden hacer lo que les está permitido en la Constitución, Ley o reglamento (C.P., arts. 6 y 121) y de conformidad con las competencias asignadas a la entidad y a las funciones propias de cada cargo y, en consecuencia, no se observa el fundamento para reclamar de mi representada algo que está por fuera de sus competencias, lo que redundaría en que las pretensiones no pueden prosperar en su contra, ante la ausencia de obligaciones para con la demandante.

Es necesario decir, en todo caso, que frente a los hechos expuestos en la demanda, este Departamento Administrativo manifiesta que los que se relacionan con el demandante, NO NOS CONSTAN, toda vez que la Presidencia de la República no ha sido funcionario de la Presidencia de la República y su reclamación debe ser resuelta por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como representante de la Rama Judicial, como en efecto lo hizo a través de apoderado.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

C

C





El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es la autoridad llamada a representar judicialmente a la Nación en este caso.

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

En estos términos, no puede predicarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está en capacidad para comparecer al presente asunto en representación de la Nación, teniendo en cuenta que NO expidió ninguno de los actos administrativos **demandados**, cuya nulidad se pretende, con fines de restablecer el derecho presuntamente vulnerado del demandante, y que tampoco funge como superior jerárquico de las autoridades que los adoptaron.

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

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

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

c

c



operación administrativa en que se funde la demanda de responsabilidad extracontractual que se le impute al Estado.

Así las cosas, la Presidencia de la República y/o su Director nada tienen que ver con las pretensiones del llamamiento, ni con las pretensiones plasmadas en la demanda, pues es clarísimo que no pueden ser ejecutadas por mi representada, comoquiera que se trata de actos que no le corresponden de acuerdo con sus competencias.

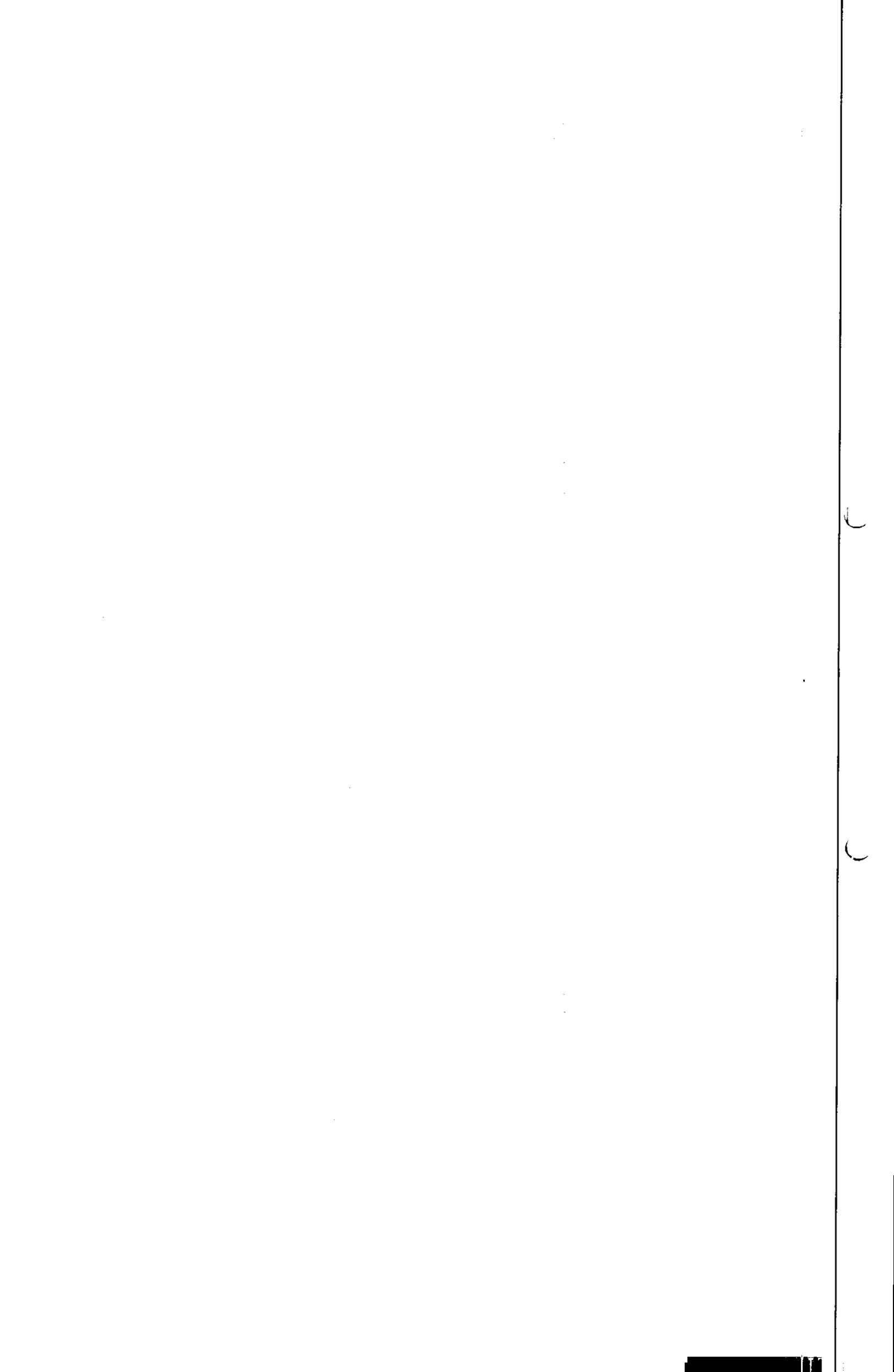
Ahora bien, si acaso se llegare a asumir que la Entidad debe concurrir al proceso por el hecho que el Primer Mandatario intervino en la expedición del Decreto demandado, debemos señalar que tal situación se surtió bajo la figura de Gobierno, el cual NO se conformó con el *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República* (que es la entidad vinculada en este proceso), muy a pesar de su función principal de apoyo y asistencia administrativa.

Las funciones de la Presidencia de la República difieren sustancialmente de las asignadas al Señor Presidente como Jefe de Estado, y en modo alguno comprenden la ejecución directa de todas y cada una de las facultades constitucionales a él asignadas. Es decir, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Presidente de la República son diferentes, mientras el primero es una entidad pública del orden nacional con personería jurídica, cuyo representante legal es el director de la entidad, mientras que el segundo es una persona natural que funge como jefe de Estado y representa a la Nación para efectos judiciales, por vía de excepción, nada más que en los casos que establecen la Constitución (C.P., art. 115) y la ley (CPACA, Art. 159); ambos ejercen funciones distintas y en ningún sentido, el uno responde por el ejercicio de las funciones del otro, yerro que fácilmente se dilucida con una simple revisión del marco legal y constitucional que delimita las funciones de uno y otro.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1





En este orden de ideas, es pertinente advertir que NO siempre la Presidencia de la República representa a la Nación, sino que ello sólo sucede cuando la reclamación se relaciona **con sus propias funciones** (las relacionadas más arriba), pero NO con las funciones propias del señor Presidente de la República, ni con las de los demás miembros del Gobierno Nacional, que es una confusión muy usual en los procesos judiciales, pues, adicionalmente, la representación del Presidente de la República opera de otra manera.

El Presidente de la República

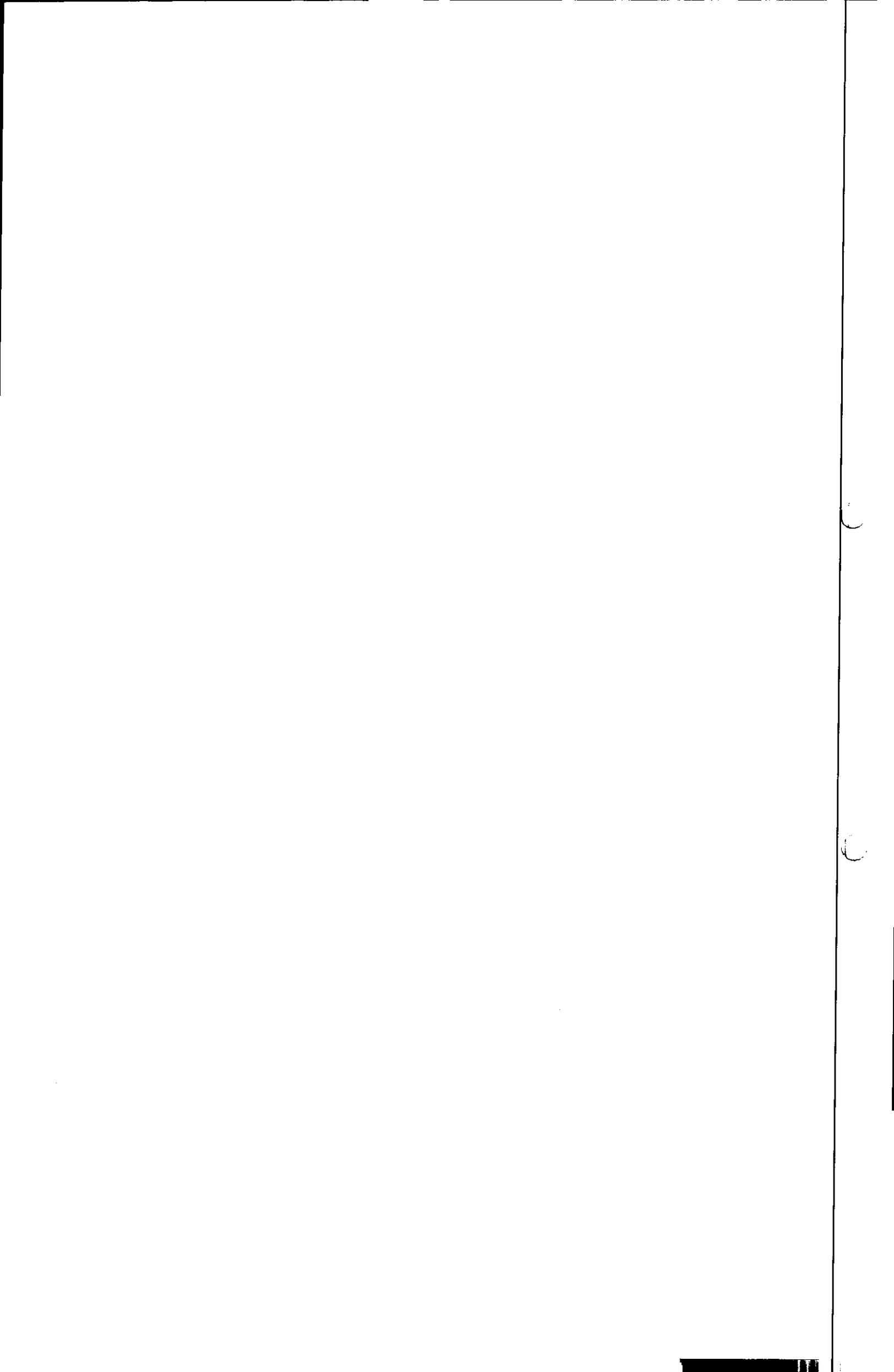
El señor Presidente de la República **no es** representante legal ni judicial del Estado, de la Nación, ni de ninguna entidad del orden nacional o territorial, y su propia representación judicial está a cargo de la Secretar4 Jur4dica de la Entidad, por delegaci4n¹.

As4 mismo, es muy importante tener claro y resaltar que el Primer Mandatario **tampoco** representa legal ni judicialmente a la Presidencia de la Rep4blica, entidad que tiene su propio representante legal, el Director General, y judicial, el Secretario Jur4dico de la Entidad, por delegaci4n.

Hecha la anterior precisi4n, es pertinente remitirnos en primer t4rmino al art4culo 115 de la Constituci4n Pol4tica seg4n el cual el Presidente de la Rep4blica es el Jefe del Estado, del Gobierno y la Suprema Autoridad Administrativa, y en cada negocio particular, el Gobierno se constituye con el Presidente de la Rep4blica y el Ministro o el Director de Departamento correspondiente, de manera que los actos del Primer Mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el "**Gobierno**"; hecho por el cual **se hace responsable** el Ministro del ramo respectivo o el Director del Departamento Administrativo correspondiente. As4 lo dice la norma:

¹ Decreto 1060 del 9 de junio de 2014.
Calle 7 No. 6-54, Bogot4, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
C4digo Postal 111711
www.presidencia.gov.co







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

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

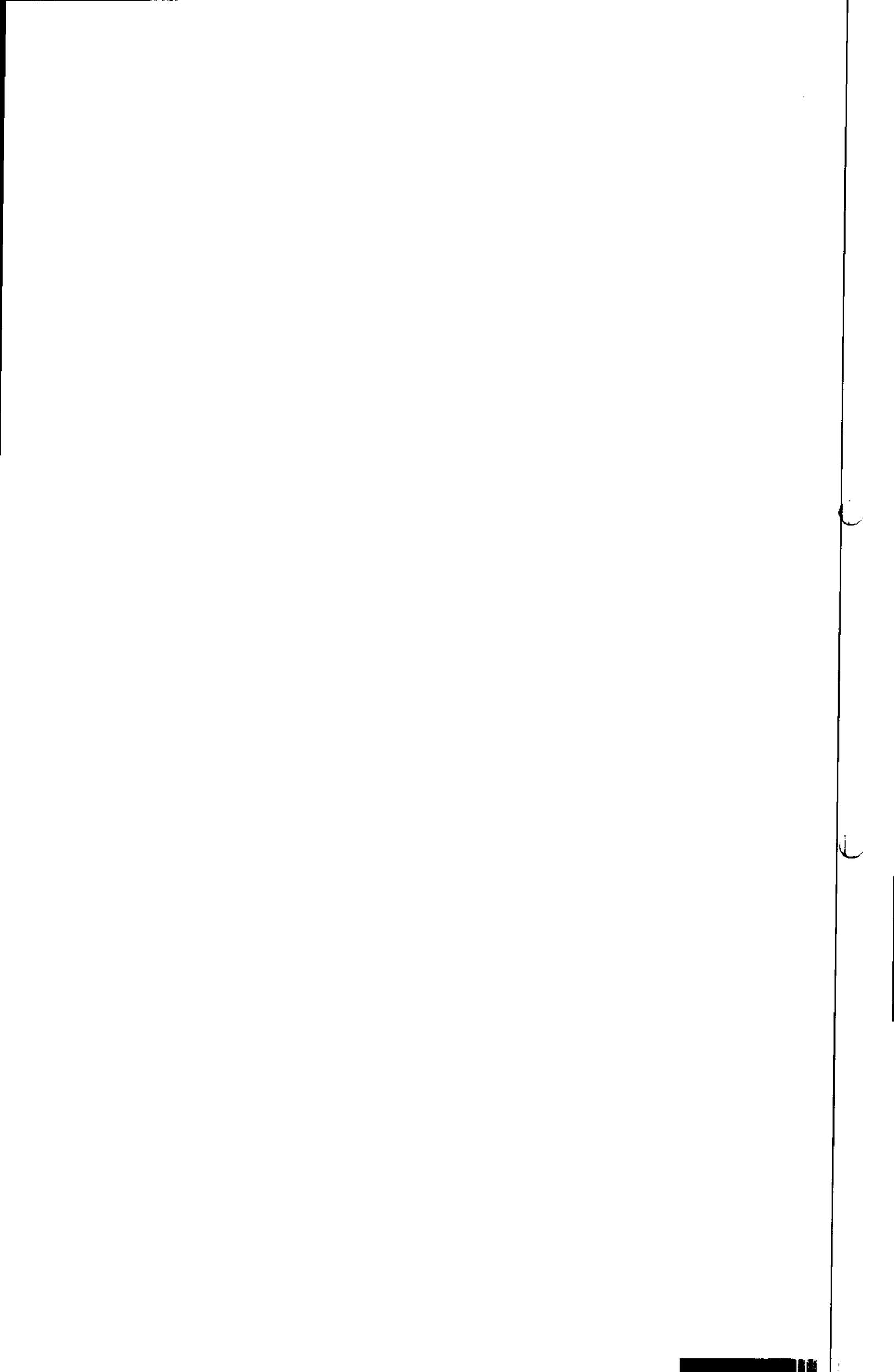
Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro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

(...). –Negrilla y subraya fuera de texto-

Por su parte, el artículo 159 del C.P.A.C.A. explica quién tiene la “capacidad y la representación” de las entidades públicas y, particularmente, en lo que se refiere a la representación **judicial** de los Ministerios y de Departamentos Administrativos establece que estarán representados por sus Ministros o Directores de Departamento Administrativo. Así lo establece la norma:

“Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

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





La única excepción que establece esta norma (C.P.A.C.A. Art. 159) es la relacionada con el tema **“contractual”**: “(...) Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

Así las cosas, como se puede observar, de una lectura integral de las normas citadas, es perfectamente válido decir que, en cuanto a los actos que expida el Gobierno Nacional, su representación judicial está en cabeza del Ministro o del Director correspondiente, más NO en cabeza del señor Presidente de la República y, en consecuencia, el Primer Mandatario no es sujeto procesal salvo en las excepciones de los artículos 115 de la Constitución Política y 159 del C.P.A.C.A.

● En ese orden de ideas, es válido reiterar que el Presidente de la República NO actúa en nombre y representación legal ni judicial de ninguna entidad, porque para esos efectos el Primer Mandatario no es la autoridad de mayor jerarquía de las entidades de la rama ejecutiva del Orden Nacional a que se refiere el artículo 159 del C.P.A.C.A., pues lo son, reitero, los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos en el orden nacional de la Rama Ejecutiva del poder público.

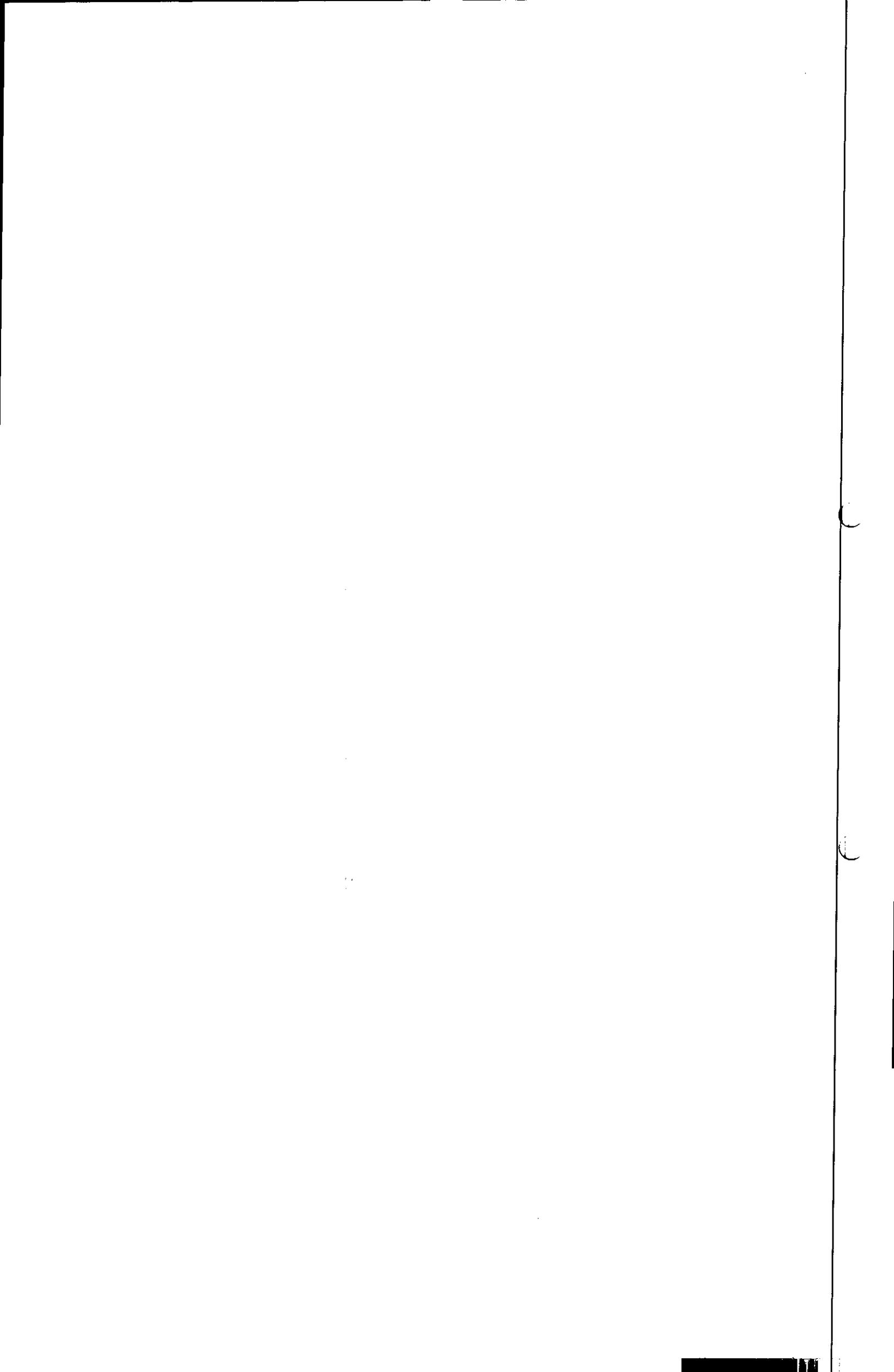
Ahora bien, el artículo 189 de la Constitución Política establece las funciones que corresponde ejercer al Presidente de la República en su calidad de “Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” y que en concordancia con la Ley 489 de 1998



Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1





que establece las figuras de la *delegación*², *desconcentración*³ y *descentralización*⁴, permite entender la forma como el señor Presidente de la República cumple con esas funciones que le han sido asignadas en la Constitución Política, apoyado en sus Ministros de Despacho y Directores de Departamentos Administrativos.

La Corte Constitucional ha reiterado su consolidada jurisprudencia que las figuras de desconcentración y de delegación de las funciones que tiene el Presidente de la República, establecidas en el artículo 189 superior, son instrumentos que facilitan su ejercicio y ha explicado las implicaciones que tales figuras conllevan en el ejercicio de tales funciones. Así lo dijo la Corte en la sentencia C-205 de 2005:

“La jurisprudencia constitucional ha establecido un precedente reiterado y consolidado sobre la desconcentración y delegación de las funciones constitucionales del Presidente de la República⁵. Este precedente parte de advertir la imposibilidad material que tiene el Presidente para ejercer de manera personal todas y cada una de las facultades previstas en el artículo 189 de la Carta. Ante esta conclusión y en vista de los principios que gobiernan la función administrativa previstos en el artículo 209 C.P., los instrumentos de descentralización, delegación y desconcentración se muestran como herramientas necesarias para ejecutar las funciones mencionadas y, con ello, materializar el cumplimiento de los fines estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución.”

² “Artículo 9º.- Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. (...)”

³ “Artículo 8º.- Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones. Parágrafo.- En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.”

⁴ “Artículo 7º.- Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio (frase subrayada declarada inexecutable mediante Sentencia C-702/99) de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. (...)”

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

2

3





(...)

La jurisprudencia constitucional ha determinado las implicaciones de la desconcentración y la delegación respecto a las funciones que el artículo 189 de la Carta adscribe al Presidente de la República, campo de usual aplicación de los citados mecanismos. Esta doctrina parte de establecer que las funciones constitucionales del Presidente son ejercidas bajo una de las siguientes tres condiciones: (i) como Jefe de Estado, competencia relacionada con las funciones “que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales”; (ii) como Jefe de Gobierno, relacionada con el ejercicio de las facultades que están dirigidas a la “fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país”; y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa, condición que tiene que ver con el ejercicio de aquellas labores tendientes a “mantener el funcionamiento normal de la administración pública”.

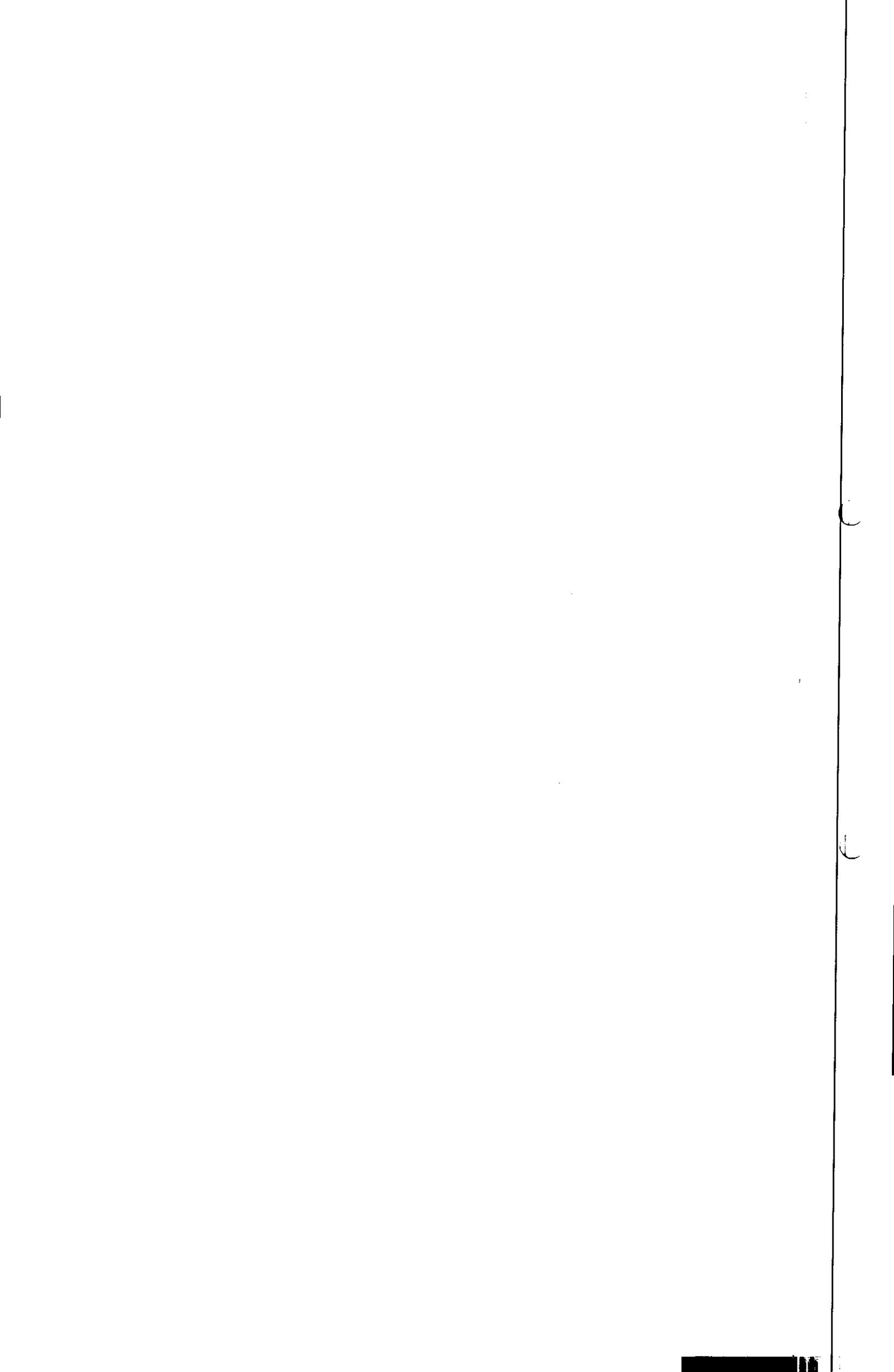
Esta clasificación tiene consecuencias directas respecto a las posibilidades de delegación y desconcentración. Para la Corte, salvo algunas excepciones, todas las funciones son delegables. Sin embargo, únicamente son desconcentrables las competencias que ejerce el Presidente en su condición de Suprema Autoridad Administrativa. En todo caso, la jurisprudencia ha señalado que el hecho de la desconcentración no obsta para que el Presidente continúe ejerciendo el control y orientación de dichas actividades.⁵ La Corte Constitucional precisó este aspecto en la sentencia C-1190/00, M.P. Álvaro Tafur Galvis. (...)

Por su parte, el artículo 221 superior señala, de un lado, que la Ley señalará las funciones que el señor Presidente **podrá delegar** en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que determine la misma Ley y, de otro lado, que “[l]a delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá **exclusivamente al delegatario (...)**”; norma que está reiterada en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998. -Negrilla fuera de texto-

Así, el artículo 13⁶ de la Ley 489 previó la **delegación del ejercicio de funciones presidenciales** y dispuso, en desarrollo del artículo 221 superior, que “el Presidente de la

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-469/98. Fundamentos jurídicos 8 a 11.

⁶ Modificado por el artículo 45 del Decreto 019 de 2012.





República podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 189 de la Constitución Política. -Subraya fuera de texto-

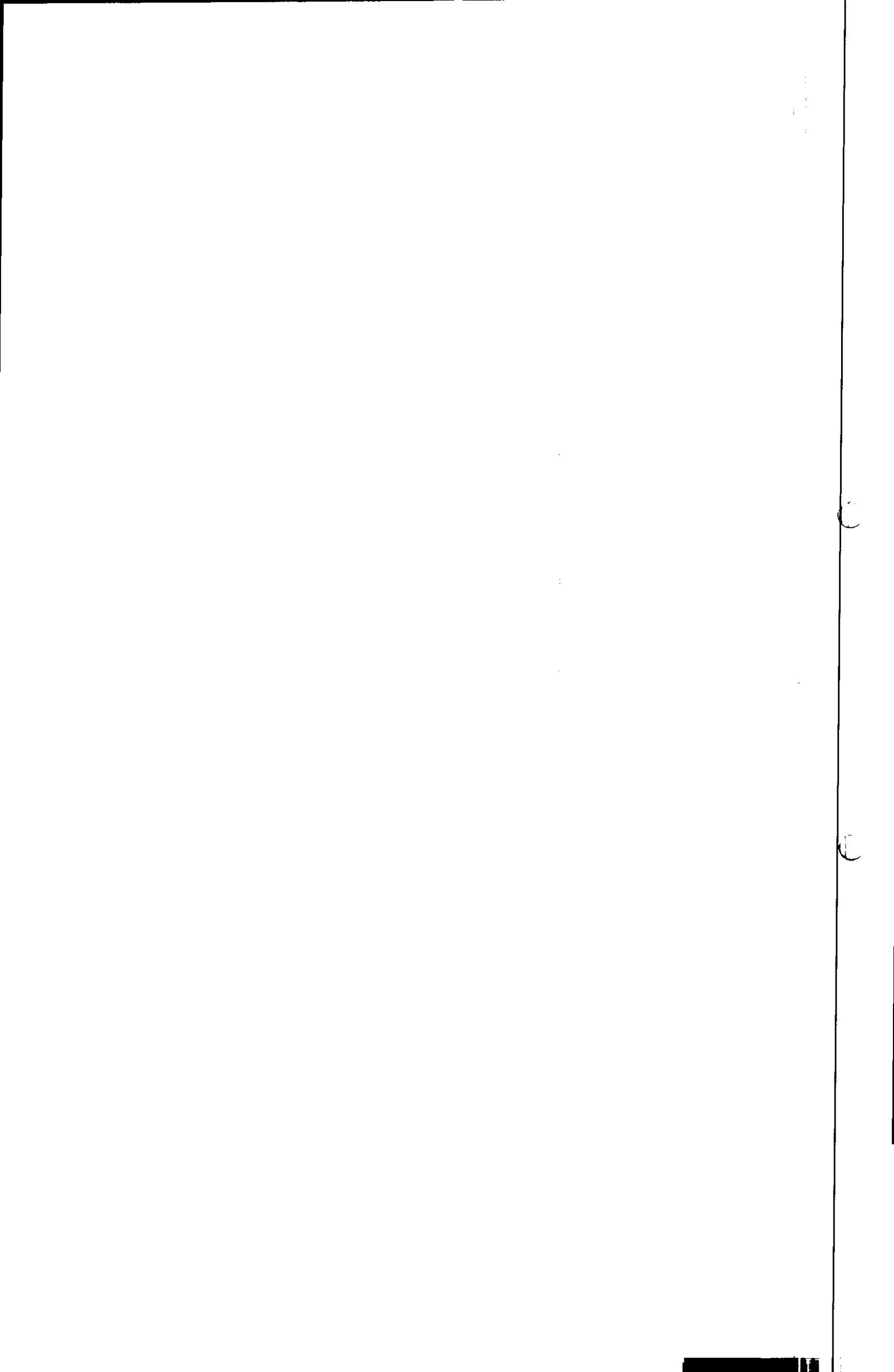
En ese orden de ideas, es comprensible cómo opera el ejercicio de la función administrativa (C.P., Art. 209) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla conforma a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, “mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones”, pues sería irreal pretender, creer y exigir al Primer Mandatario que cumpla sus funciones sin la ayuda, el concurso y el apoyo de todo su equipo de Gobierno, mediante las figuras de la delegación, desconcentración y descentralización de sus funciones.

Por lo tanto, resulta desproporcionado y contrario al espíritu de la Constitución y de la ley pretender que el señor Presidente asuma la responsabilidad, entonces, por el indebido o incorrecto ejercicio de las funciones que ha delegado, o el muchas veces limitado ejercicio de las mismas que estén en cabeza de otro servidor público en virtud de desconcentración o descentralización. Todo lo cual encuentra respaldo en la Constitución Política que establece claramente (inciso 2º. Ibídem) que “[l]as autoridades administrativas deben **coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.**”

En conclusión, como se puede observar, el Presidente de la República y la Presidencia de la República NO son la misma persona, ni son sinónimos ante la Constitución y la Ley. El primero de ellos es una **autoridad** (persona natural), la máxima administrativa de la rama ejecutiva; la segunda es una **entidad** (persona jurídica) de varias pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional. NO pueden confundirse en materia judicial, pues aunque ambas son representadas judicialmente por la Secretaría Jurídica de la Presidencia, tal representación opera en virtud de delegaciones independientes que cada uno le ha hecho (en el caso de la entidad le corresponde a su Director General, como representante legal

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co







de la misma), para la defensa de sus intereses, de conformidad y con arreglo a las competencias particulares de cada cual, según la Constitución y la Ley.

Así las cosas, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es la autoridad llamada a representar judicialmente a la nación en el presente asunto.

En estos términos, no puede predicarse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está en capacidad para comparecer al presente asunto en representación de la Nación, teniendo en cuenta que NO expidió ninguno de los actos administrativos demandados, y que tampoco funge como superior jerárquico de las autoridades que los adoptaron.

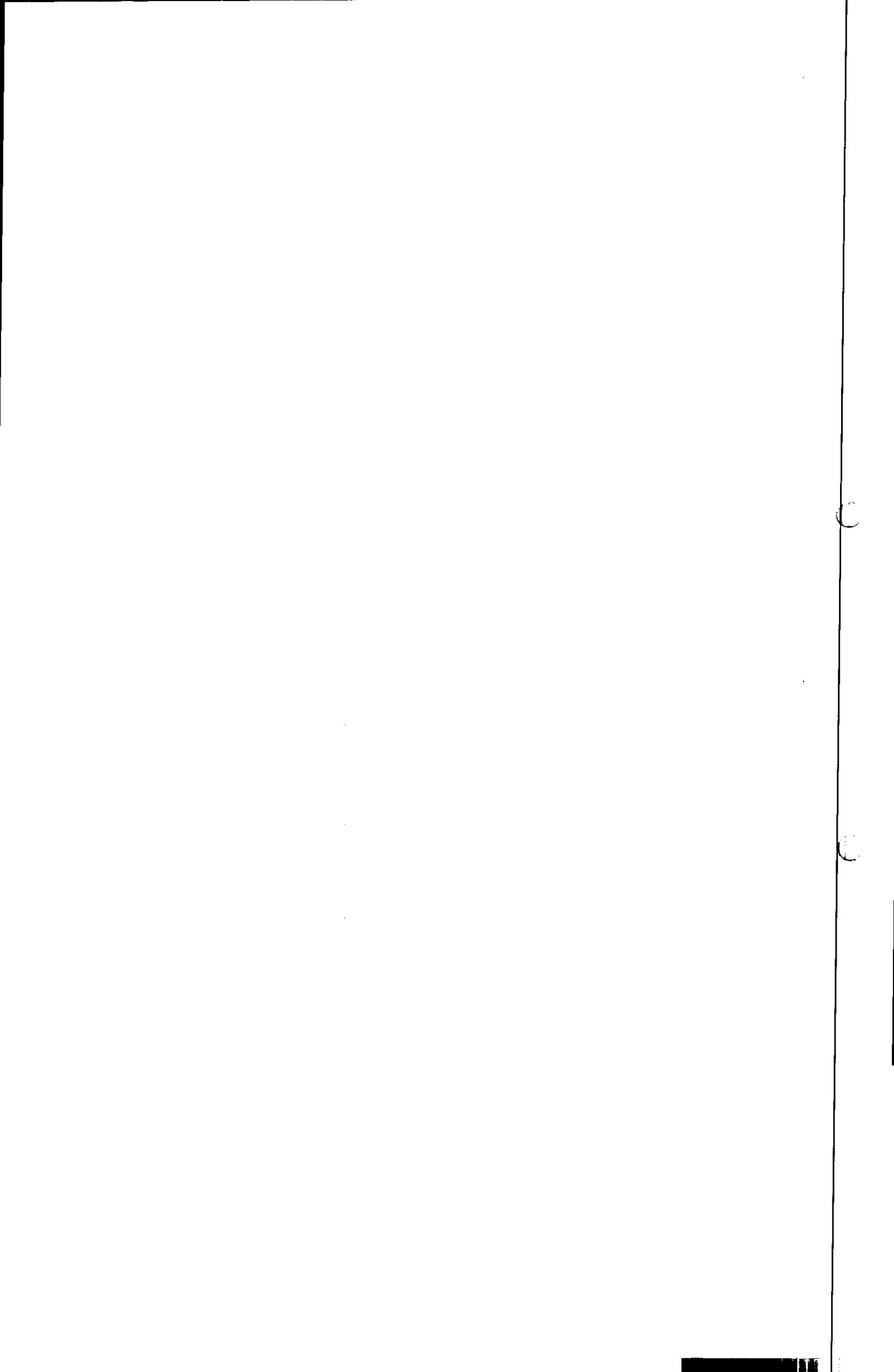
Así, en tratándose de la persona jurídica Nación, se tiene que ésta es una sola, quien en la relación jurídico-procesal bien puede ocupar la posición de demandante o demandada, pero, en una u otra de tales hipótesis, por determinación del legislador, ha de estar representada de modo diferente según sea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

Así las cosas, la Presidencia de la República y/o su Director nada tienen que ver con las pretensiones plasmadas en la demanda, pues es clarísimo que no pueden ser ejecutadas por mi representada, comoquiera que se trata de actos que no le corresponden de acuerdo con sus competencias.

Ahora bien, si acaso se llegare a asumir que la Entidad debe concurrir al proceso por el hecho que el Primer Mandatario intervino en la expedición del Decreto demandado, debemos señalar que tal situación se surtió bajo la figura de Gobierno, el cual NO se

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co







conformó con el *Departamento Administrativo de la Presidencia de la República* (que es la entidad vinculada en este proceso), muy a pesar de su función principal de apoyo y asistencia administrativa.

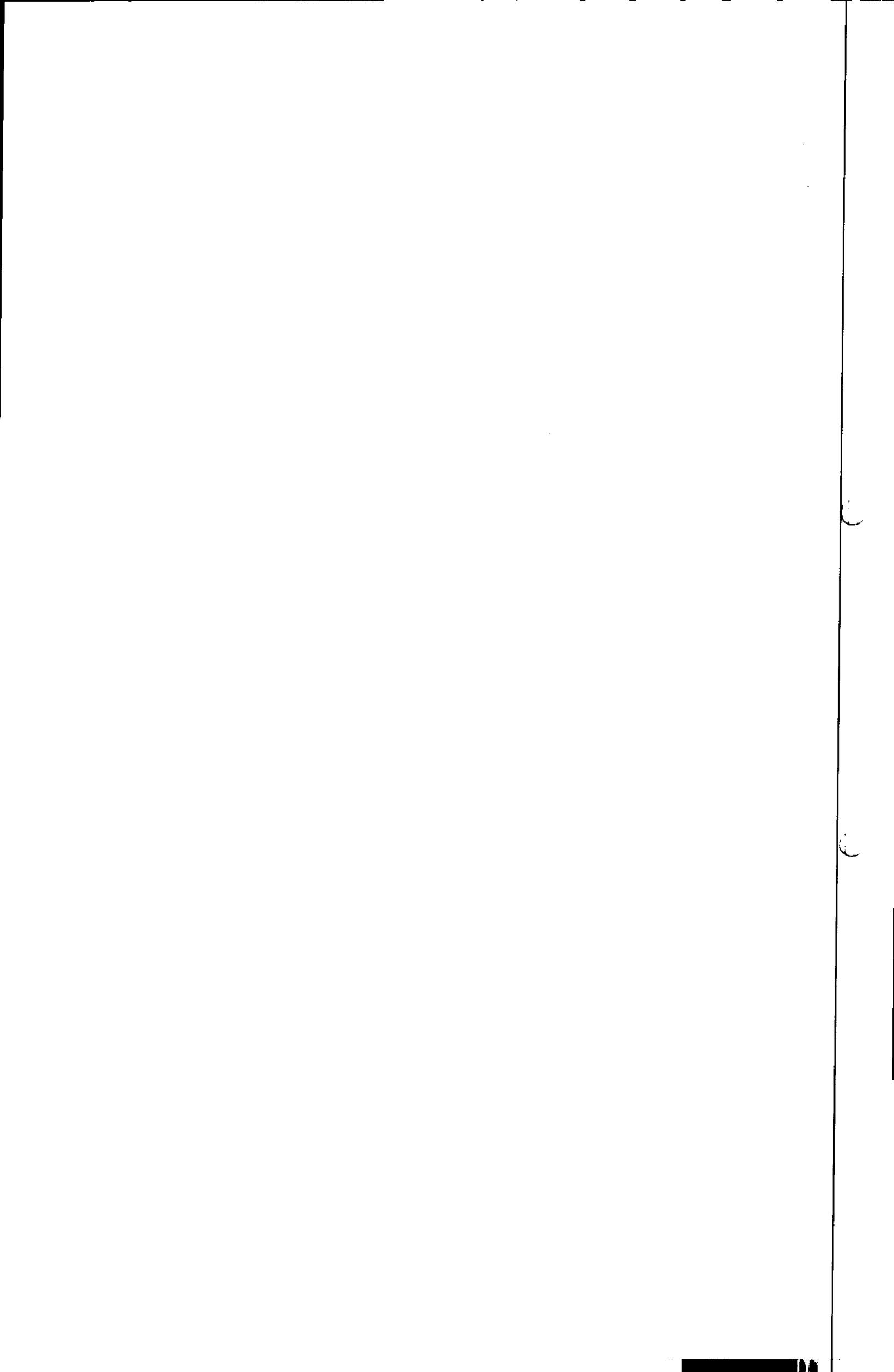
Las funciones de la Presidencia de la República difieren sustancialmente de las asignadas al Señor Presidente como Jefe de Estado, y en modo alguno comprenden la ejecución directa de todas y cada una de las facultades constitucionales a él asignadas. Es decir, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Presidente de la República son diferentes, mientras el primero es una entidad pública del orden nacional con personería jurídica, cuyo representante legal es el director de la entidad, mientras que el segundo es una persona natural que funge como jefe de Estado y representa a la Nación para efectos judiciales, por vía de excepción, nada más que en los casos que establecen la Constitución (C.P., art. 115) y la ley (CPACA, Art. 159); ambos ejercen funciones distintas y en ningún sentido, el uno responde por el ejercicio de las funciones del otro, yerro que fácilmente se dilucida con una simple revisión del marco legal y constitucional que delimita las funciones de uno y otro.

Presidente de la República		Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Constitución Política, artículos 115 y 188 y 189 (funciones)		No tiene funciones constitucionales, apenas hay una breve mención en el artículo transitorio 46. Creación: Decreto 133 de 1956. Convertido en legislación permanente mediante la Ley 1 de 1958. Objeto, naturaleza y estructura: Decreto 179 de febrero 8 de 2019.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1





	Funciones Generales: Artículo 3 del Decreto 179 de 2019.
--	--

Los actos acusados en el presente debate no fueron suscritos por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por ello no es la autoridad llamada a comparecer al proceso.

Se ordenó la notificación personal de la providencia de vinculación al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; sin embargo, de la lectura de la demanda y de los hechos, se deduce que ninguno vincula, involucra o señala al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como el llamado a responder por los perjuicios alegados, toda vez que los actos administrativos demandados fueron expedidos por el Gobierno Nacional (C.P., art. 115) que como se ha advertido NO se conformó con ésta Entidad (artículo 159 del CPACA), por lo que, entonces, a la que no le corresponde la defensa de la legalidad de los pluricitados actos administrativos.

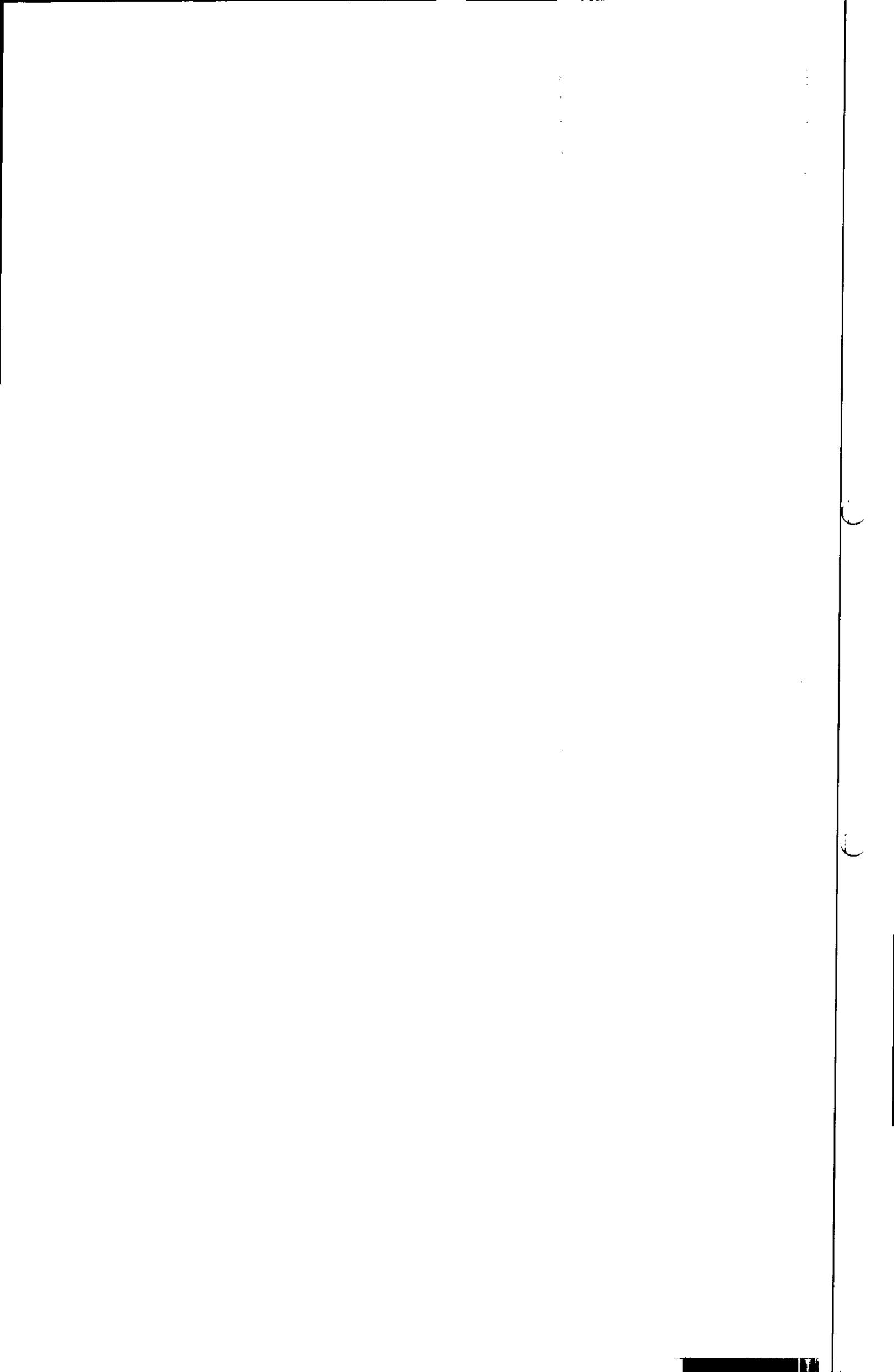
Cabe recordar, que en los términos del artículo 115 de la Carta Política, se denomina GOBIERNO a la forma institucional que adopta el ejecutivo, con el objeto de gobernar un país, y lo constituyen el Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo correspondiente, en cada negocio en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

"Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1





departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables."

Atendiendo la relación de antecedentes puesta de presente, es claro que ninguna participación ha tenido el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ni en las decisiones de Gobierno efectuadas en aras de adecuar los salarios y prestaciones de los funcionarios del Estado, ni en la liquidación y pago que hace la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a sus funcionarios, de forma tal que es a ésta última entidad a la que corresponde atender la reclamación formulada en la demanda.

Se insiste entonces, que la vinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al presente proceso, resulta a todas luces innecesaria e irrelevante, pues como ya se advirtió, no constituyó Gobierno para la expedición de los actos administrativos objeto de debate, ni participó en la decisión forma de liquidar y pagar a los funcionarios de la rama judicial y por lo mismo no se hace responsable.

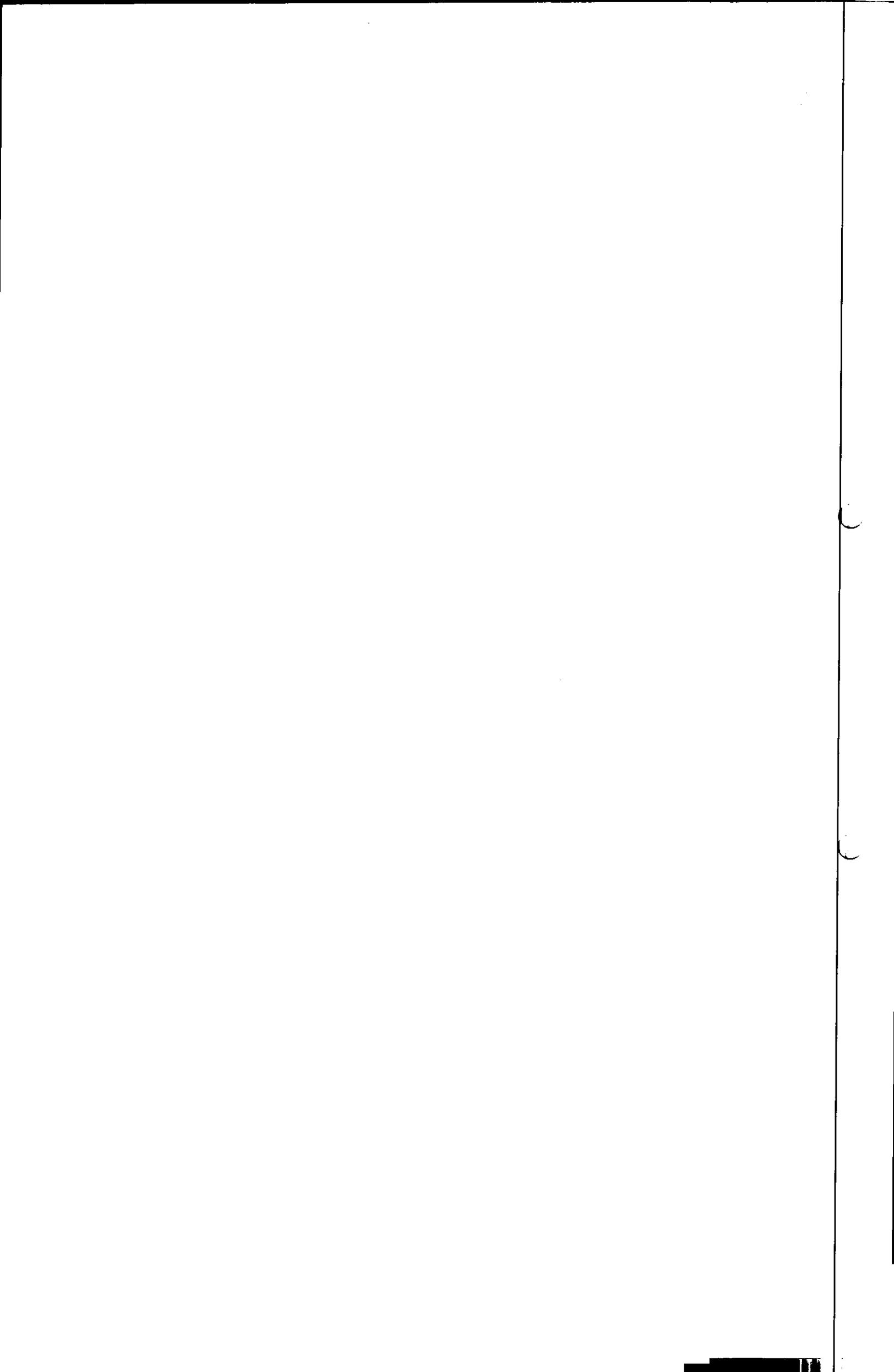
Considerando lo expuesto, no puede predicarse la legitimación material por pasiva de la Presidencia de la República, en cuanto los hechos descritos en la demanda no tienen relación alguna con las funciones que ella cumple y por ende ameritaría declarar su desvinculación de este trámite, porque ella definitivamente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

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

"Clarificado entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co







presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable, bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa.⁷

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

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o no hayan sido demandadas⁸. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala, «[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.

La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado» (subrayado fuera de texto original)⁹.

Así pues y dado que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante —legitimado en la causa de hecho por activa— y demandado —legitimado en la causa de hecho por pasiva— la cual nace con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal faculta a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los

⁷ Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia

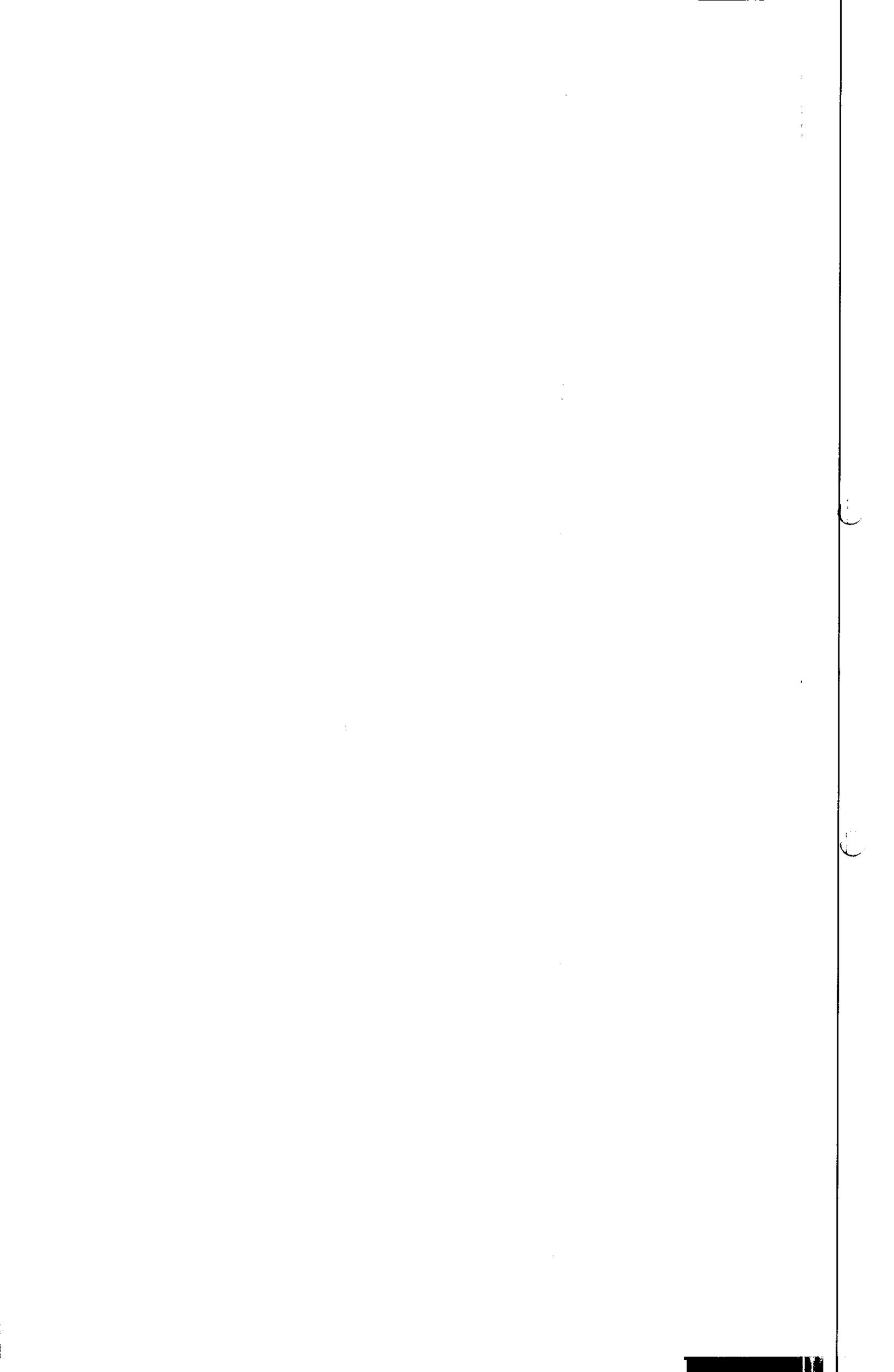
PBX (57 1) 562 9300

Código Postal 111711

www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1





hechos y/o derechos constitutivos del litigio, bien porque resultaron perjudicadas, bien porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses o derechos inmiscuidos en el mismo, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés o derecho jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores¹⁰ (subrayado fuera de texto)

En suma, en relación con un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, en cuyo caso se debe negar la procedencia de las súplicas de la demanda^{11,12} —subrayas fuera de texto—

Así las cosas y como el artículo 180 del CPACA prevé que la falta de legitimación en la causa es *un asunto que debe decidirse en la audiencia inicial*, junto con las excepciones previas, porque evita el inútil ejercicio de mantener a una entidad vinculada a un proceso en el que no tiene débito jurídico alguno, respetuosamente se solicita a su señoría revisar y considerar las razones aquí expuestas para dar vía a la excepción propuesta, pues es evidente que la Presidencia de la República no es la autoridad encargada de satisfacer lo pretendido por la demandante y por lo mismo, no puede ser afectada por una innecesaria

¹⁰ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que "... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

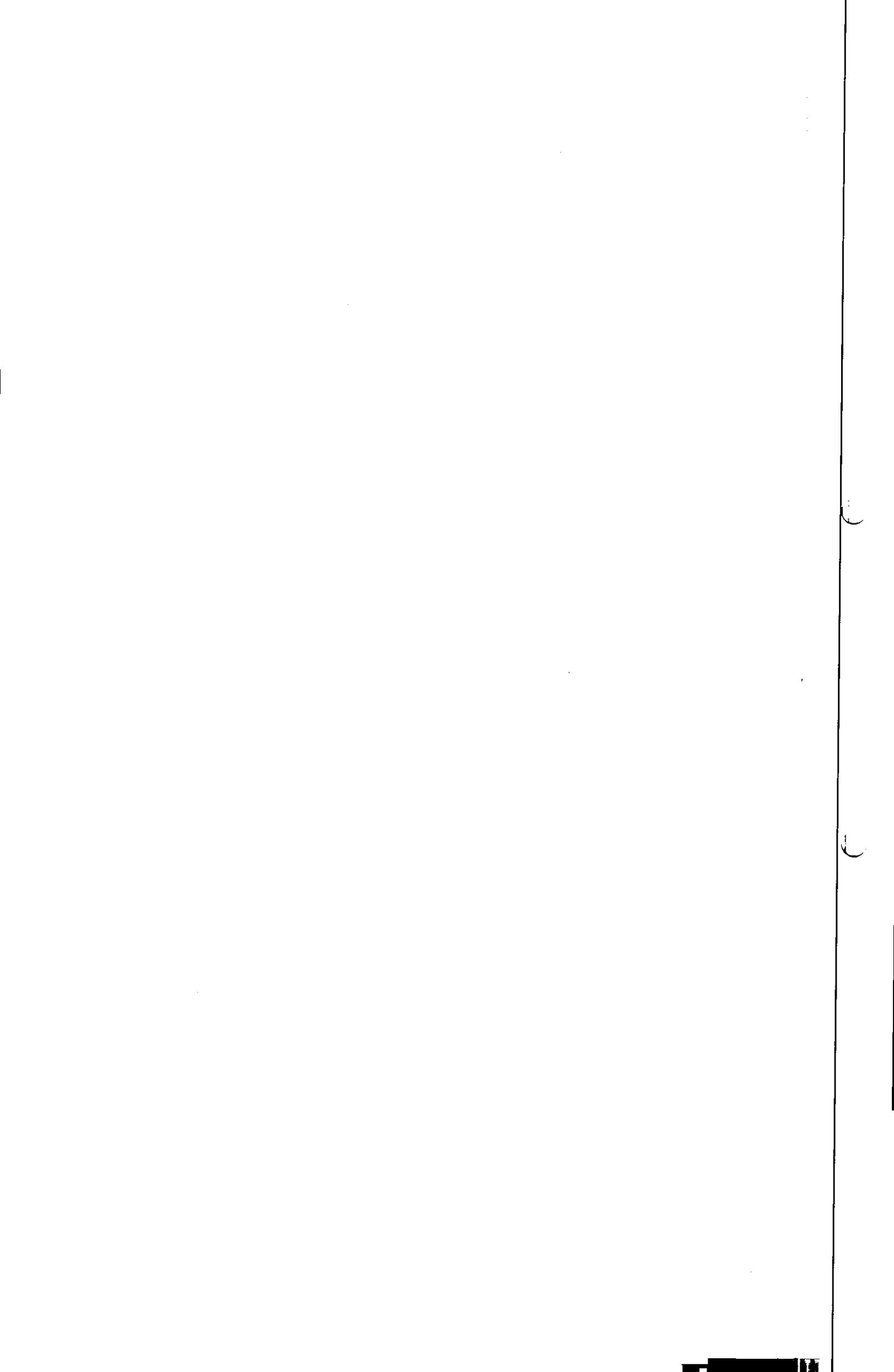
¹¹ Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de junio de 2000, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, radicación número: 10171, manifestó que "«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo: "- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si "- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente. "Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda".

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 22 de julio de 2009, expediente 250002326000199400319 01 (15628), ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1





vinculación cuando definitivamente no tiene legitimación material en la causa para ser parte por pasiva en este proceso.

Sin perjuicio de todo lo anterior, y con el fin de que aporte a la resolución del asunto, es preciso tener en cuenta las consideraciones contenidas en la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 proferida el 2 de septiembre de 2019 por la Sección Segunda (Sala Plena de Conjuces) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del honorable Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Carmen Anaya de Castellanos, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado 41001233300020160004102, promovido por el señor Joaquín Vega Pérez contra la Nación - -Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. En ese orden de ideas,

V. SOLICITUD

En ese orden de ideas, respetuosamente manifiesto que mi solicitud es la **DESVINCULAR** al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República del proceso de la referencia porque carece de competencias en la materia objeto del mismo, lo que en otras palabras se constituye en una indebida representación de la Nación, lo que conduce, también, a una falta de legitimación en la causa por pasiva material de mi representada. En todo caso, se solicita **DENEGAR** de las pretensiones de la demanda, porque carece de soporte jurídico.

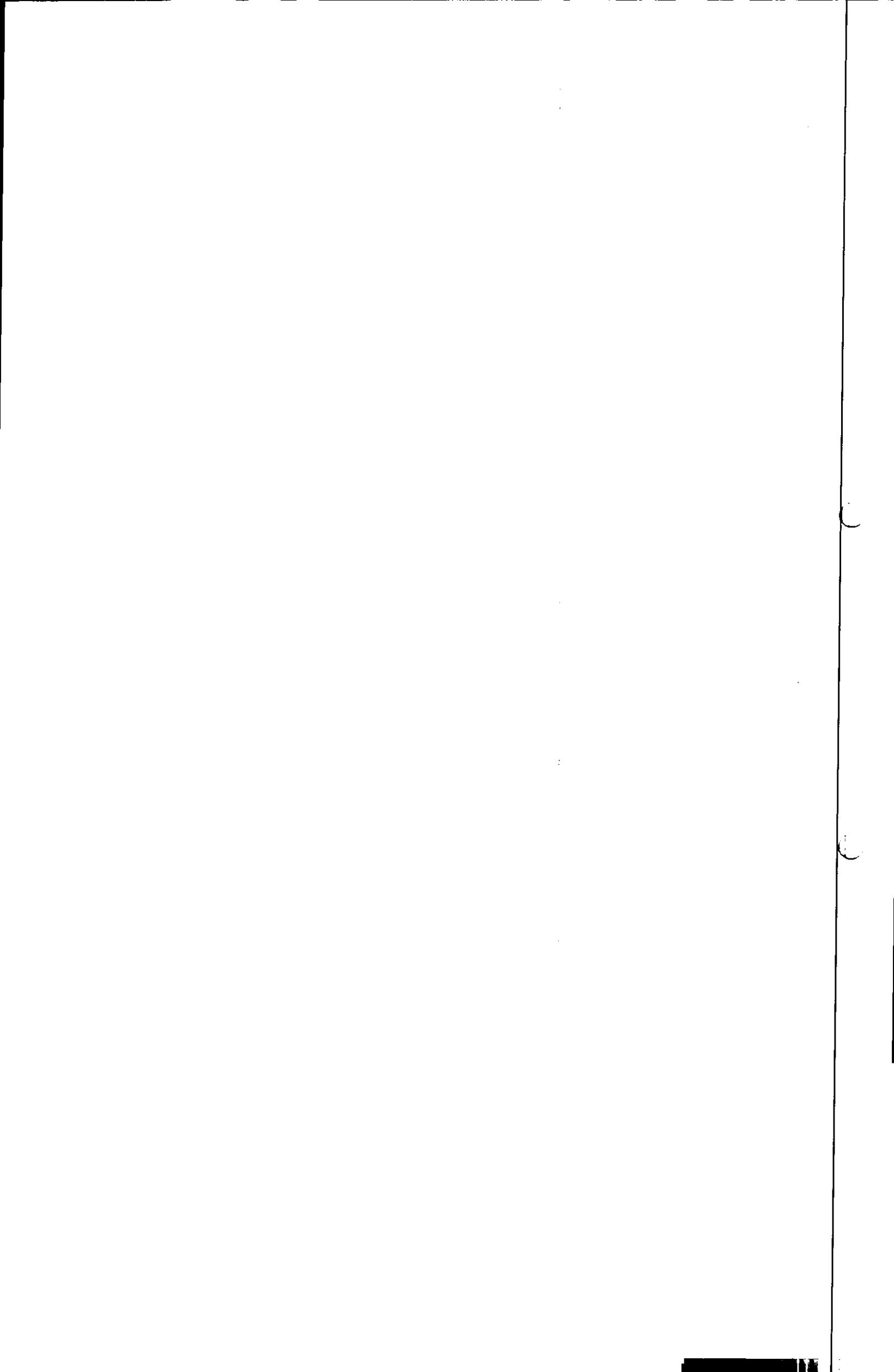
VI. PRUEBAS

Es preciso advertir que ante la ausencia de vínculo alguno entre el demandante y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la república, no tenemos prueba alguna

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1





175

que aportar, salvo las normas que se han mencionado en este escrito, que por ser de público conocimiento no requieren pruebas.

Al presente escrito anexo, y solicito se tenga como prueba la Sentencia de Unificación SUJ-016-CE-S2-2019 proferida el 2 de septiembre de 2019 por la Sección Segunda (Sala Plena de Conjuces) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del honorable Consejo de Estado, con ponencia de la Conjuez Carmen Anaya de Castellanos, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado 41001233300020160004102, promovido por el señor Joaquín Vega Pérez contra la Nación - -Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en cincuenta y cuatro (54) folios.

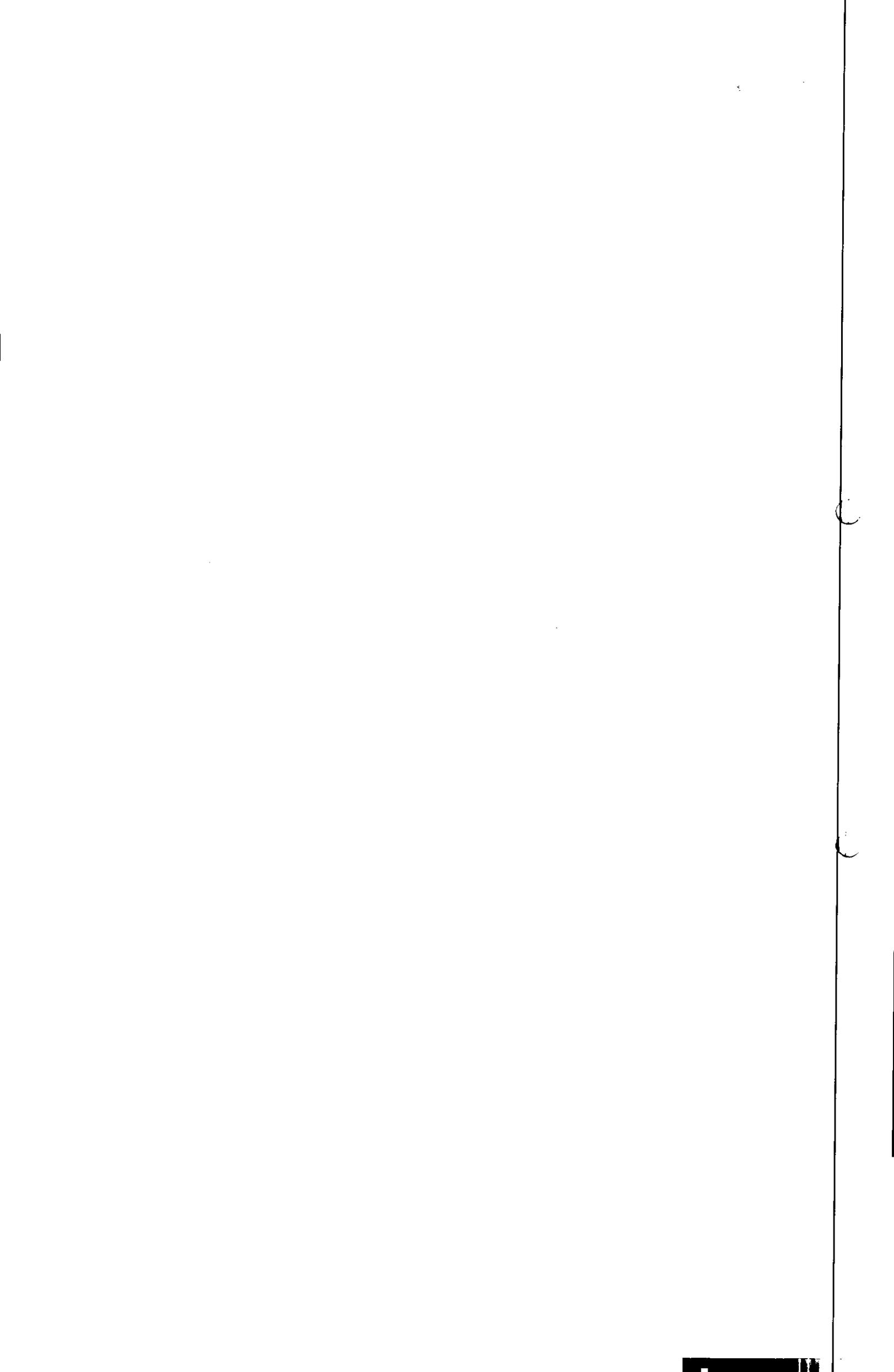
VII. ANEXOS

1. Poder especial otorgado a la suscrita apoderada MARTHA ALICIA CORSSY MARTÍNEZ, en representación de la NACIÓN — DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA en un (1) folio.
2. Copia auténtica del Decreto 1605 de 21 de agosto de 2018 por el cual se nombra a la doctora Clara María González Zabala como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, en un (1) folio.
3. Copia auténtica del Acta de Posesión 054 del 21 de agosto de 2018, por medio de la cual la doctora Clara María González Zabala tomó posesión del empleo de Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en un (1) folio.
4. Copia auténtica del Acta de Posesión 248 del 12 de febrero de 2019, por medio de la cual la doctora Clara María González Zabala toma posesión del empleo de Secretaria Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con carácter de incorporación en la planta de personal, en un (1) folio.
5. Copia auténtica de la Resolución 092 del 11 de febrero de 2019 “por la cual se delegan unas funciones”, en un (1) folio.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificada
SC5672-1





El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

176

VII. NOTIFICACIONES

La Presidencia de la República recibirá notificaciones en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en la Carrera 8 No. 7-26, Casa de Nariño, en Bogotá D.C., y en el buzón notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co y la suscrita apoderada, también recibirá notificaciones en los buzones marthacorssy@presidencia.gov.co y macorssy@hotmail.com

Del señor Conjuez, cordialmente,

MARTHA ALICIA CORSSY MARTINEZ
Asesora

Adjunto lo anunciado



Clave:GDo3no8nuw

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1

