

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO CINCUENTA Y UNO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil dieciocho (2018).

Expediente: **11001-3342-051-2017-00050-00**
Demandante: **OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO**
Demandado: **DISTRITO CAPITAL Y OTROS**

ACCIÓN POPULAR

SENTENCIA No. 120

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede el despacho a dictar SENTENCIA de PRIMERA INSTANCIA dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos promovido por Oscar Domingo Quintero Arguello, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 91.103.405, actuando por intermedio de apoderada, contra el Distrito Capital, Concejo de Bogotá, Personería de Bogotá y Contraloría de Bogotá.

II. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES

El demandante solicitó la protección de los derechos colectivos del patrimonio público y la moralidad administrativa.

Como consecuencia de lo anterior, se ordene a las entidades accionadas a: i) reconocer y pagar a los empleados públicos del Distrito Capital solamente los factores con y sin carácter salarial a que tienen derecho conforme a la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992; ii) dejar sin efectos jurídicos los Acuerdos Distritales 14 de 1977, 006 de 1986, 25 de 1990, 40 de 1992, 034 y 037 de 1993, 26 de 1997, 013 de 1999, 092 de 2003, 276 de 2007 y 338 de 2008 y los Decretos distritales 208 de 2011, 254 de 2012, 148 de 2013, 050 de 2014, 013 de 2015, 035 de 2016 y 020 de 2017 y cualquier otro que haya creado, modificado o reglamentado los factores salariales de los empleados del Distrito Capital; iii) realizar las acciones necesarias para que se ajuste el régimen salarial de los empleados públicos al ordenamiento constitucional y legal; iv) compulsar copias ante la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación; y v) asumir las costas y agencias en derecho.

2.2. HECHOS

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, la parte accionante señaló que, desde la expedición de la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992, las autoridades distritales no han reconocido y pagado a sus empleados públicos el régimen salarial fijado por el Gobierno nacional mediante los decretos que se expiden anualmente, sino que insisten en reconocer y pagar sin distingo factores salariales creados con fundamento en acuerdos distritales, decretos distritales y acuerdos de junta directiva.

Precisó que el Concejo de Bogotá tiene la competencia para fijar anualmente la escala salarial de las diferentes categorías de empleos, tanto del sector central como descentralizado, mientras que el competente para establecer el incremento anual para los empleados públicos es el Gobierno nacional a través de los decretos que expide incluso para todos los entes territoriales; sin embargo, el Concejo Distrital, sin competencia para ello, delegó su función en cada ente descentralizado, desconociendo las funciones en materia de fijación de sueldo básico e incremento anual de salario y confundió las competencias para fijar escalas salariales con las de fijar emolumentos para el cargo y determinar los incrementos anuales.

El Concejo de Bogotá creó mediante acuerdos distritales los factores denominados: reconocimiento por permanencia, quinquenio, prima de riesgo, prima secretarial, prima de antigüedad, gastos de representación, prima técnica, auxilio de transporte, subsidio de

alimentación, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario en horas extras, jornada nocturna y en días de descanso obligatorio, sin que a la fecha haya realizado un estudio que permita establecer derechos adquiridos constitucional y legalmente por empleados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1992, sobre aquellos que se vincularon después del año 1993, pues a partir de esta fecha es el Gobierno nacional quien por medio de los decretos anuales fija el sueldo básico, límite máximo de asignación básica mensual de empleados públicos territoriales, señala los demás factores a que tienen derecho y prohíbe a las autoridades territoriales establecer o modificar dicho régimen, el cual incluye a los entes descentralizados.

2.3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Siguiendo previsiones de rango constitucional, resaltó que los empleados públicos del Distrito Capital no gozan de un régimen salarial diferente al de los demás entes territoriales; contrario a ello, su régimen se estructura a partir de lo que señala la norma superior, el legislador ordinario, el Gobierno nacional, el Concejo distrital en materia de escalas salariales y el alcalde o juntas directivas con relación a la fijación de los emolumentos de cada cargo.

A su juicio, no resulta procedente acudir a un test de igualdad y, por tanto, resulta inconstitucional e ilegal que las autoridades territoriales insistan en aplicar el Decreto 1042 de 1978 a los empleados públicos territoriales.

2.4. POSICIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS:

Personería de Bogotá (fls. 237 a 243):

Resaltó que, como bien lo señaló el accionante, se han adelantado varias acciones populares para reajustar algunos factores salariales que devengan algunos empleados del Distrito Capital, las cuales no han logrado su propósito, toda vez que la acción idónea es la de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adujo que se debió ordenar la notificación de la demanda a la Veeduría Distrital y a los entes que conforman el sector descentralizado, circunstancia que desconoce las previsiones del Decreto Ley 1421 de 1993. Adujo que la Corte Constitucional, en Sentencia C-402 de 2013, señaló que la determinación de salarios y factores prestacionales de los servidores públicos de los entes territoriales es una construcción con fundamento en criterios residuales y el demandante no probó que dichos criterios no se respeten, pues no se evidencia una comparación entre las normas de rango nacional y las territoriales que permita establecer el error o la violación en que incurrir estas últimas.

Señaló que ante la falta de argumentación jurídica de la demanda no es posible ejercer el derecho de defensa en debida forma y que si lo pretendido es la nulidad de actos administrativos, no es esta la acción procedente.

Alcaldía Mayor de Bogotá (fls. 378 a 400):

Explicó que, por mandato constitucional y mediante la Ley 1421 de 1993, se expidió el régimen especial para el Distrito Capital y su estructura administrativa que comprende el sector central, el sector descentralizado y las localidades; el primero de ellos, integrado por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos y, el segundo, por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos, los cuales se encuentran dotados de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera.

Consideró que en la demanda se confunden los conceptos de escala de remuneración y escala salarial, así como la competencia del alcalde para fijar los emolumentos de los empleados del Distrito; adujo que la Constitución Política de 1991, en relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y las prestaciones mínimas de los trabajadores oficiales, estableció un régimen de competencias compartidas entre el legislador y el ejecutivo, por razón de lo cual el legislativo expide la ley marco o ley cuadro para determinar normas generales, objetivos y criterios, con fundamento en los cuales el Gobierno nacional desarrolla mediante decretos esas materias específicas; ahora bien, las normas constitucionales que asignan atribuciones a las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y los gobernadores y alcaldes deben ser interpretadas con arreglo a la filosofía unitaria del Estado que respeta la autonomía administrativa de las entidades territoriales.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

Entonces, bajo este entendido y siguiendo los Artículos 300 y 313 de la Constitución Política, le es asignada a las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales la función de determinar la estructura de la administración departamental y municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; adicionalmente, los Artículos 305 y 315 ibídem asignan al gobernador y al alcalde la función de crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar las funciones especiales y fijar emolumentos de conformidad con la Ley y las ordenanzas y acuerdos, respectivamente.

Con fundamento en lo expuesto, adujo que el régimen salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales es una atribución compartida cuyo titular principal es el Congreso de la República y el Ejecutivo nacional, pero complementada por las autoridades territoriales; así, la Ley 4 de 1992 dispuso que el Gobierno nacional señalaría el límite máximo salarial de los empleados públicos territoriales guardando equivalencia con los cargos similares en el orden nacional. Señaló que el Decreto Ley 1421 de 1993, citado en precedencia, otorgó al Concejo distrital la atribución de determinar la estructura general de la administración central y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos y al alcalde mayor la competencia para determinar los emolumentos de los empleados de la administración central conforme a dichas escalas de remuneración, diferente a lo que sucede con las entidades descentralizadas, pues ellas gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal conforme a la Ley.

Respecto de los contralores y personeros distritales, se debe acudir a las previsiones de la Ley 617 de 2000, la cual señaló que su remuneración no puede ser superior a la del respectivo alcalde atendiendo a la categorización de los municipios y a la capacidad presupuestal del ente territorial; mientras que, en lo que hace referencia a los servidores públicos que prestan sus servicios en la Personería distrital, Contraloría distrital y Veeduría distrital, dada su calidad de empleados públicos, la fijación de salarios y sus incrementos corresponde al alcalde mayor de Bogotá.

Aseveró que el actor popular confunde conceptos como régimen salarial, escalas de remuneración, elementos salariales, factores de salario y emolumentos, circunstancia que impide la prosperidad de las pretensiones y definió dichos conceptos además de los de salario, asignación básica, sistema salarial y escala salarial.

Propuso como excepción de mérito la que denominó "*la ausencia de demostración de vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público impide la prosperidad de las pretensiones*", fundamentada en que si bien el derecho colectivo a la moralidad administrativa se encuentra consagrado constitucionalmente y va de la mano con el principio de legalidad, no prospera su protección por sí solo, sino que requiere de la configuración de otros elementos, como es el caso de demostrar las acciones u omisiones atribuibles a las autoridades demandadas y de las cuales se deriva la imputación concreta de vulneración del derecho colectivo; además, en la demanda no se enunciaron las razones por las cuales se afirma que los acuerdos distritales allí enunciados desconocen el principio de legalidad, contrario a ello, lo que queda en evidencia es que respecto de cada uno de dichos acuerdos subsiste la presunción de legalidad y solo corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa determinar su validez. Adicionalmente, consideró que en el proceso no se demostró que los hechos narrados en la demanda perjudiquen el interés general y que el perjuicio sea producto de la desviación del cumplimiento de la función pública.

Contraloría de Bogotá, D.C. (fls. 401 a 442):

Propuso las excepciones que denominó:

1. **Cosa juzgada:** Como sustento de ella, precisó lo que a la luz de la Ley y la jurisprudencia se entiende como tal y sus consecuencias, así como los requisitos para que se entienda configurada. Consideró que para el presente caso operó este fenómeno jurídico frente a las Acciones Populares Nos. 2005-0828 y 2007-0049, pues estas también estuvieron dirigidas a obtener la protección de los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa por considerar que los actos administrativos, por medio de los cuales se ordena el reconocimiento y pago en favor de los servidores públicos del Distrito de determinados factores salariales y prestacionales, se encontraban viciados de inconstitucionalidad e ilegalidad, con idénticos fundamentos de hecho y cuyas sentencias se encuentran debidamente ejecutoriadas.

Es decir que el juez constitucional ya se pronunció sobre los factores salariales y prestacionales de los servidores públicos de las entidades demandadas; elaboró un cuadro en el cual relacionó alrededor de 13 acciones populares que fueron falladas con anterioridad, buscando la protección de los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa, derivado del reconocimiento de factores salariales y prestacionales con actos administrativos expedidos por el Concejo de Bogotá o por el alcalde mayor del Distrito Capital; entonces, teniendo en cuenta que el actor popular no aportó pruebas trascendentales que puedan variar las decisiones anteriores, no resulta posible un nuevo pronunciamiento para proteger los derechos colectivos invocados.

2. **Improcedencia de la acción popular:** Adujo que, si bien es cierto que por disposición de la Ley 1437 de 2011 los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados por un acto administrativo pueden ser protegidos a través de acción popular, no es menos cierto que dicho acto administrativo no puede ser anulado por el juez constitucional, pues los medios de control procedentes para ello son los de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Se refirió a la ejecutoriedad de los actos administrativos que por su presunción de legalidad resultan de obligatorio cumplimiento; precisó que el actor popular más que fundamentar la vulneración a los derechos e intereses colectivos invocados, se limitó a atacar la legalidad de los actos administrativos de los cuales pretende su nulidad, pero sin aportar las pruebas suficientes para respaldar sus argumentos; efectuó algunas consideraciones normativas en torno al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital, con fundamentos en las cuales el Gobierno nacional año tras año fija los límites máximos salariales de los gobernadores y alcaldes y de los empleados públicos de las entidades territoriales, señalando de manera expresa que ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites.

Adujo que, en relación con la escala salarial en las entidades descentralizadas del Distrito Capital, el Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló que las juntas directivas tienen autonomía para fijar el régimen salarial de sus empleados públicos con respeto al límite máximo fijado por el Gobierno nacional, por disposición legal, y no como lo señala el actor popular, por delegación.

Señaló que al cotejar los decretos expedidos por el alcalde mayor de Bogotá, fijando el incremento salarial de los servidores públicos destinatarios para cada vigencia fiscal con base en la escala salarial establecida por el Concejo de Bogotá, frente a los decretos expedidos cada año por el Gobierno nacional señalando los límites máximos salariales para los servidores públicos de las entidades territoriales, se observa que todos se han expedido con sujeción a tales topes. Reiteró que el actor popular se limita a efectuar un ejercicio de cotejo normativo que conduce a un juicio de legalidad que no resulta ser de competencia del juez constitucional sino del juez ordinario.

Se refirió al tránsito constitucional y sus efectos en el régimen salarial y prestacional de los servidores del Distrito Capital para señalar que el Artículo 150 de la Constitución Política de 1991 y el Artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 no derogaron los acuerdos citados en la demanda, pues ellos fueron dictados bajo la vigencia de normas que gozan de igual rango constitucional que la Constitución Política de 1991. Preciso que el Decreto 1421 de 1993 estableció que para el Distrito y sus entidades descentralizadas resultarían aplicables las normas dictadas en desarrollo del Artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual resulta dable acudir a lo dispuesto por el Decreto 2712 de 1999, el cual enlista los factores a tener en cuenta para liquidar el auxilio de cesantías y que al compararlo con las normas vigentes para los empleados públicos del orden nacional son los mismos que se computan para el pago de auxilio de cesantías y pensiones de estos últimos.

Tras la expedición del Decreto 1919 de 2002, el Departamento Administrativo de la Función Pública emitió la Circular 01 de 2002, en la cual estableció que los factores que no son prestación social sino salario se tendrán en cuenta en la medida en que hayan sido establecidos por el respectivo departamento, distrito o municipio mediante ordenanza o acuerdo. Insistió en que, incluso antes de la expedición del Decreto 1919 de 2002, se había proferido el referido Decreto 2712 de 1999 en el cual se estableció que en la liquidación del auxilio de cesantía de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden territorial se tendrían en cuenta los factores enlistados en el Decreto 1045 de 1978, es decir que fue el mismo Gobierno nacional el que hizo extensivos esos factores a los servidores del orden territorial y el reconocimiento y pago de los factores salariales cuestionados en la demanda no tiene como fundamento el

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

Decreto 1045 de 1978, sino el Decreto 2712 de 1999.

En lo que se refiere a las previsiones del Decreto 1042 de 1978, si bien este rigió, en principio, para los empleados públicos del orden nacional, no es menos cierto que sus previsiones se hizo extensivo a las entidades territoriales, conforme lo previsto en la Ley 27 de 1992; adicionalmente, los acuerdos atacados por el actor popular fueron dictados en vigencias de las normas ya citadas y de conformidad con lo allí dispuesto, razón por la cual tienen sustento en normas de rango superior.

Argumentó que tanto el Distrito como la Contraloría Distrital han observado y acatado los límites salariales máximos establecidos por el Gobierno nacional para las entidades territoriales; presentó una definición de patrimonio público como derecho colectivo, conforme a la cual los recursos del Estado deben ser administrados de acuerdo a las normas presupuestales evitando el detrimento del erario público y señaló que los decretos expedidos por el alcalde mayor, mediante los cuales fija el incremento salarial tanto para el sector central como para la Contraloría, tienen como sustento que el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversión de Bogotá, D.C., para la vigencia fiscal pertinente, contiene las apropiaciones necesarias para atender el pago de las sumas derivadas de la aplicación de tales decretos, es decir que los factores salariales en controversia se han reconocido y pagado conforme a las normas presupuestales vigentes, razón por la cual no se presenta daño al patrimonio público.

Adicionalmente, consideró que en el presente caso no se demostró la configuración de un daño cierto, actual y existente, acreditado y cuantificado, es decir, opuesto al hipotético y eventual; resaltó que los pagos efectuados a los servidores del Distrito por concepto de factores salariales ahora demandados ingresaron a su patrimonio de buena fe, pues la fuente de los mismos esta cobijada por presunción de legalidad y no existe detrimento al patrimonio público, al menos cuantificable ni siquiera con las pruebas solicitadas por el actor popular, toda vez que los salarios se han fijado sin exceder los límites establecidos por el Gobierno nacional.

Aseveró que las actuaciones de la administración se desplegaron amparadas en la firmeza de los actos administrativos bajo los principios de la buena fe y la confianza legítima, los cuales se vería vulnerados si se suspenden los efectos de los actos administrativos cuestionados, circunstancia que además generaría un conflicto entre los derechos colectivos invocados y los derechos fundamentales de los servidores del Distrito que han recibido de buena fe los emolumentos percibidos como contraprestación por sus servicios prestados; adicionalmente, desconociendo el principio de prevención del daño antijurídico.

Precisó que el actor popular en la demanda señaló que existe una estrategia para “seguir esquilmando el erario público”, sin aportar las pruebas que respalden su dicho, circunstancia que configura un ejercicio abusivo del derecho a litigar, siendo su deber desplegar una actuación probatoria importante.

Coadyuvantes

Dentro del trámite procesal, fueron allegados copiosos memoriales de coadyuvancia al extremo pasivo de la litis, razón por la cual mediante auto del 15 de junio de 2017 (fl. 507 del cuaderno No. 4) se tuvieron como tales a la Unión de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia y las personas naturales que recorrieron el traslado de la demanda a folios 1 a 335 del cuaderno No. 2; 1 a 397 del cuaderno No. 3 y 1 a 253 del cuaderno No. 4.

Así mismo, mediante proveído del 13 de julio de 2017 (fls. 95 y 96 del cuaderno No. 5), se tuvieron como coadyuvantes del extremo pasivo a las personas naturales que obran como firmantes a folios 1 a 62 del cuaderno No. 5 y a la Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá, D.C. de conformidad con el memorial radicado a folios 64 a 93 del cuaderno No. 5. Por medio del auto fechado el 02 de agosto de 2017 (fl. 237 del cuaderno No. 5), se reconocieron como coadyuvantes de la parte demandada a las personas naturales firmantes a folios 107 a 154 y 167 a 223 del cuaderno No. 5 y con providencia del 26 de septiembre de 2017, se aceptó la calidad de coadyuvantes del extremo pasivo al Sindicato de Trabajadores de la Secretaría Distrital de Movilidad – SDM “SISERVIPUM” y a las personas naturales firmantes a folios 226 a 246 del cuaderno No. 6. Así mismo, con proveído del 16 de febrero de 2018 (fl. 56 c.6) se aceptó la coadyuvancia presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Veeduría Distrital “SINTRAVEEDURÍA”.

En el escrito presentado por SINDISTRITALES a folios 120 a 123 del cuaderno No. 1, en su

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

condición de coadyuvante, adujo que los regímenes salariales y prestacionales fijados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 4ª de 1992 se encuentran conforme a la Constitución Política y a la Ley.

Por su parte, el argumento principal de los coadyuvantes, que acudieron al proceso como personas naturales, se fundamentó en que deben declararse probadas las excepciones de: *“la ausencia de demostración de vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público impide la prosperidad de las pretensiones”, “cosa juzgada”* e *“improcedencia de la acción popular para discutir la legalidad de actos administrativos”*, propuestas en los escritos de contestación presentados por los entes accionados.

La Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá, ASOCOB (fls. 64 a 93 del cuaderno No. 5), argumentó que no se presentó vulneración a los derechos colectivos invocados y señaló que por tratarse de derechos laborales de los servidores del Distrito debe preferirse la aplicación de las normas más favorables al trabajador, pues pueden provenir de cualquier fuente formal de derecho. Preciso que los decretos distritales que el accionante considera como atentatorios de los derechos colectivos, reúnen los requisitos de validez formal y material y consagran derechos que gozan de protección incluso en el ámbito internacional. Propuso lo que denominó *“excepción de inconvencionalidad”*, bajo el amparo de los principios de progresividad y prohibición de la regresividad y siguiendo las previsiones contenidas en convenciones internacionales como la convención de Viena.

Adicionalmente, el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría Distrital de Movilidad (fls. 226 a 246 del cuaderno No. 6) coadyuvó el extremo pasivo argumentando que la acción incoada resulta improcedente para perseguir la nulidad de los actos administrativos que por mucho tiempo han reconocido derechos salariales y prestacionales a los servidores del Distrito, además precisó que algunos de ellos ya han perdido efectos jurídicos, toda vez que los mismos regularon situaciones para cada año. Se refirió a las competencias constitucionales y legales en materia de remuneración salarial para empleados territoriales, para resaltar que sí existen previsiones que facultan a Concejo distrital en esa materia respetando los límites fijados por el Gobierno nacional.

La Unión de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia – UNES COLOMBIA, en escrito visible a folios 398 a 402 del cuaderno No. 3, coadyuvó los argumentos expuestos en los escritos de contestación presentados por la Alcaldía mayor de Bogotá y la Personería de Bogotá, principalmente en lo relacionado con las excepciones denominadas *“la ausencia de demostración de vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público impide la prosperidad de las pretensiones”, “cosa juzgada respecto del acuerdo 25 de 1990”* e *“improcedencia de la acción popular para discutir la legalidad de actos administrativos”*.

El Sindicato de Trabajadores de la Veeduría Distrital “SINTRAVEEDURÍA”, a través del escrito que reposa a folios 19 a 38 del cuaderno No. 6, alegó la improcedencia de la acción popular al considerar que el actor popular no demostró las razones por las cuales los actos administrativos que contienen el régimen salarial y prestacional de los empleados del Distrito vulneran o amenazan los derechos colectivos invocados. Resaltó que los actos administrativos no pueden ser anulados a través de la acción popular y que la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados del orden territorial es concurrente y contiene una serie de funciones que recaen en el Concejo distrital.

2.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por medio de auto fechado el 15 de junio de 2017 (fl. 507 cuaderno ppal No. 4), este despacho citó a audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue celebrada el día 07 de julio de 2017 (fl. 48 y 49 cuaderno ppal No. 5) y declarada fallida ante la ausencia de ánimo conciliatorio. Posteriormente, con auto del 13 de julio de 2017 (fls. 95 y 96 cuaderno ppal No. 5), se resolvió lo pertinente respecto de las pruebas solicitadas por las partes y por los coadyuvantes y las que de oficio consideró el despacho, periodo probatorio que fue prorrogado mediante providencia del 26 de septiembre de 2017; del material probatorio recaudado se corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días conforme a la constancia secretarial visible a folio 145 del cuaderno ppal No. 7 y con providencia del 23 de marzo de 2018 y notificada por estado el 2 de abril de 2018 (fl. 147 cuaderno ppal. No. 7) se concedió a las partes y al Ministerio Público el término de cinco (5) días para presentar escrito de alegaciones finales.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

Alegatos de conclusión Unión Nacional de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia – UNES Colombia - Coadyuvantes (fls. 158 a 164 cuaderno ppal No. 7): Invocó respeto por los derechos adquiridos y la previsión normativa según la cual no resulta viable desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos.

Se refirió a la excepción de cosa juzgada y precisó que al revisar las acciones populares identificadas con los Nos. 2007 – 00226, 2007 – 00490 y 2007 – 00226, frente a la acción popular 2017-00050 se encuentran configurados los elementos de identidad de objeto, identidad de causa e identidad de partes.

Frente a la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, citó pronunciamientos del Consejo de Estado para señalar que no se cumplió con la carga probatoria necesaria para demostrar la mala fe en el pago de salarios que quebrante el interés general y favorezca un interés particular y, finalmente, adujo que la acción popular resulta improcedente para discutir la legalidad de los actos administrativos.

Alegatos de conclusión de la parte accionante (fls. 165 a 173 cuaderno ppal No. 7): Resaltó que el propósito de esta acción constitucional es unificar la interpretación que más se ajuste a las previsiones de las Leyes 4 de 1992 y 617 de 2000 respecto de la competencia de los entes territoriales para fijar el incremento o ajuste salarial anual, determinación de escalas salariales, fijación de emolumentos, creación, modificación o derogatoria de factores salariales.

Adujo que, con posterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991 y las Leyes 4ª de 1992 y 617 de 2000, el Distrito sigue reconociendo y pagando factores que no han sido creados por el Gobierno nacional sino por autoridades distritales que no tienen competencia para ello, a través de acuerdos que se encuentran derogados tácitamente por los decretos anuales que expide el Gobierno nacional para el efecto. Resaltó que el objetivo de la acción popular es que solo se reconozcan y paguen factores salariales y prestaciones en favor de los empleados públicos del Distrito que se encuentren creados conforme a la Constitución Política de 1991, a las Leyes 4 de 1992 y 617 de 2000 y a los decretos anuales del Gobierno, ya que de lo contrario se afectan indiscutiblemente los recursos públicos y la moralidad administrativa, que se dejen sin efecto o se suspenda la aplicación de algunos acuerdos distritales y, como consecuencia de ello, se ordene al alcalde mayor y al presidente del Concejo de Bogotá que realicen todas las acciones necesarias para que los competentes en cada dependencia o entidad ajusten el régimen salarial de los empleados públicos.

Delimitó los siguientes problemas jurídicos:

1. **Cuáles fueron los cambios que en materia salarial de los empleados públicos introdujo la Constitución Política de 1991?:** Por virtud de lo dispuesto en el numeral 9 del Artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República dictar normas generales y señalar en ellas objetivos y criterios para que el Gobierno nacional fije el régimen salarial y prestacional de todos los empleados públicos y, por ende, a las entidades territoriales solo les corresponde determinar escalas de remuneración y fijar emolumentos de acuerdo a lo consagrado en los Artículos 300, 305, 313 y 315 ibídem.
2. **La fórmula derogatoria contenida en los decretos que anualmente expide el Gobierno nacional fijando el régimen salarial de los empleados públicos de los entes territoriales, dejan a salvo o vigentes los acuerdos expedidos por los concejos distritales o municipales con anterioridad y posterioridad a la Constitución Política de 1991 en materia de factores salariales?:** Con posterioridad a la promulgación de la Constitución Política de 1991 no es viable jurídicamente aplicar de manera simultánea o arbitraria normas del régimen anterior y del nuevo.
3. **Los empleados públicos del Distrito Capital tienen un régimen especial en materia salarial y prestacional?** Los empleados públicos del Distrito tanto del sector central como descentralizado no tienen un régimen salarial especial diferente a los demás empleados públicos territoriales, toda vez que no gozan de autonomía para crearlo, modificarlo o derogarlo ya que este se rige por normas de rango constitucional.
4. **Quién define anualmente el incremento salarial de los empleados públicos vinculados al Distrito Capital?:** El Gobierno nacional expide el régimen salarial de los empleados públicos de los entes territoriales y no solamente definen los factores

salariales a que se tiene derecho sino que también en cada decreto contiene el incremento o ajuste salarial del correspondiente año, de manera que cuando el Concejo de Bogotá anualmente expide el acuerdo correspondiente que define escalas de remuneración o salariales está aprobando el incremento salarial acorde a lo señalado por el Gobierno nacional; sin embargo, el Concejo de Bogotá ha incumplido con esta indelegable función dejándola en manos del alcalde mayor para el sector central, razón suficiente para concluir que los acuerdos citados en la demanda deben dejarse sin efectos hasta tanto la autoridad competente decida lo pertinente.

No obstante, para el sector descentralizado la situación empeora, pues las autoridades con fundamento en el “*vacío legal*”, concentran inconstitucionalmente en las juntas directivas de las entidades las funciones de determinar escalas salariales y fijar emolumentos, cuando lo correcto es que solamente fijen los emolumentos que atañen a cada cargo.

5. **Cuáles son en materia salarial los derechos adquiridos de los empleados públicos del Distrito Capital?:** Adujo que, de conformidad con el Artículo 10 de la Ley 4ª de 1992, todo régimen salarial y prestacional que se establezca contraviniendo sus disposiciones o los decretos que dicte el Gobierno nacional no crea derechos adquiridos, razón por la cual resulta procedente suspender provisionalmente los actos administrativos que reconocen factores creados sin competencia para ello y tratándose de actos administrativos de contenido particular y concreto que reconozcan factores con fundamento en los acuerdos que deben suspenderse, el juez deberá ordenar que para respetar los derechos adquiridos se debe pedir autorización al empleado público para revocar dichos reconocimientos y, en caso de no lograrse dicha autorización, dentro de un plazo razonable iniciar las correspondientes acciones judiciales.

A lo largo del trámite procesal se logró demostrar que en el Distrito Capital no es el Concejo de Bogotá quien determina anualmente las escalas salariales de los empleados del sector central y descentralizado, sino que dicha función la viene ejerciendo inconstitucional e ilegalmente el alcalde mayor de la ciudad y las juntas directivas de las entidades; así mismo, consideró demostrado que el sueldo básico se viene fijando sin respetar los límites máximos que el Gobierno nacional establece para el efecto y se confunde la determinación de escalas salariales con la fijación de emolumentos debido a una errada interpretación del Decreto 785 de 2005.

En el Distrito Capital se sigue reconociendo ilegalmente la prima técnica, a pesar de no tener derecho a ello conforme a lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, y la prima de servicios así como la bonificación por servicios prestados con fundamento en actos administrativos distritales, pese a haber sido creadas por medio de los Decretos 2351 de 2014 y 2418 de 2015, pues en los referidos actos administrativos se les otorga un mayor valor. También se pagan con fundamento en acuerdos distritales la prima de antigüedad, los gastos de representación, la prima secretarial, la prima de riesgo, el reconocimiento por permanencia, el trabajo suplementario, horas extras, dominicales, festivos y recargos, así como el reconocimiento por coordinación.

Alegatos de conclusión SINTRAVEEDURÍA (fls. 175 a 164 cuaderno ppal No. 7): Reiteró que la acción popular se torna improcedente, toda vez que lo pretendido es anular normas y actos administrativos de carácter general, sin tener en cuenta que para ello la norma consagra el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. Adujo que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Distrito no vulnera los derechos colectivos invocados y que el actor popular no desplegó actuación alguna tendiente a demostrar lo contrario ni a probar que las entidades demandadas hayan actuado por conveniencia, para satisfacer el interés particular o de mala fe.

Argumentó que los actos administrativos que el accionante pretende dejar sin efectos se encuentran cobijados por la presunción de legalidad y hasta el momento no han sido declarados ni inconstitucionales ni nulos. Invocó algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado encaminados a determinar la competencia de las entidades territoriales para fijar escalas de remuneración y régimen salarial de sus empleados públicos y resaltó que muchas de las normas que consagran el régimen salarial y prestacional de los empleados del Distrito han sido el resultado de negociaciones y acuerdos colectivos.

Nuevamente señaló que se considera configurado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, toda vez que los cuestionamientos aquí planteados ya han sido objeto de pronunciamientos judiciales. Llamó la atención acerca del efecto domino que se originaría con fallo favorable a las

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

pretensiones, pues algunos de los factores salariales son devengados por el alcalde mayor y al ver reducida su remuneración estos se vería directamente reflejado en la remuneración de los concejales, además en un amplio grupo de empleados públicos perderían más del 40% de los ingresos mensuales circunstancia que tendría efectos negativos sobre los aportes pensionales, el presupuesto para la salud, la educación y la manutención en general.

Invocó respecto por el principio de confianza legítima de aquellas personas que al vincularse con la administración distrital tenían expectativas respecto de su salario y prestaciones salariales existentes.

Alegatos de conclusión SINDISTRITALES (fls. 195 a 198 cuaderno ppal No. 7): Destacó que por “enésima” vez a través de la acción popular se pretende privar a los empleados del distrito del disfrute de factores salariales ya reconocidos, razón por la cual se considera configurado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada. Así mismo, adujo que una eventual inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos señalados por el accionante no necesariamente desencadena en una inmoralidad de la administración y que a la fecha los referidos actos conservan su presunción de legalidad, razón por la que deben ser aplicados por el alcalde mayor de la ciudad, circunstancia que tampoco configura detrimento al patrimonio público y recalcó que la acción popular no es mecanismo idóneo para declarar la nulidad o dejar sin efectos un acto administrativo.

Alegatos de conclusión de SISERVIPUM (fls. 199 a 205 del cuaderno ppal No. 7): Argumentó que no se encuentra demostrada la vulneración a los derechos colectivos del patrimonio público y la moralidad administrativa, pues no hay elemento alguno que compruebe que la autoridades haya actuado por conveniencia u oportunidad para satisfacer algún interés particular o que las entidades hayan sufrido un detrimento patrimonial por pagar los factores salariales del régimen vigente para los empleados del Distrito.

Se sumó a las consideraciones según las cuales para el presente caso se encuentra configurado el fenómeno de la cosa juzgada. Expuso las razones por las que a su juicio existe una competencia concurrente para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial siguiendo pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado y con fundamento en los cuales señaló que a las asambleas departamentales y a los concejos municipales les corresponde determinar las escalas de remuneración, mientras que a los gobernadores y alcaldes les atañe fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias teniendo en cuenta los parámetros que fije las asambleas y los concejos.

Solicitó tener en cuenta que los actos administrativos objeto de la presente acción se encuentran revestidos de la presunción de legalidad y que no se puede desconocer el principio de confianza legítima de los empleados del Distrito no la prohibición de desmejorar las condiciones salariales de los trabajadores.

Alegatos de conclusión coadyuvantes (fls. 209 a 331 C.7; 1 a 301 C.8; 1 a 301 C.9; 1 a 303 C.10; 1 a 303 C.11; 1 a 138 C.12): Como consta en los folios referidos, un gran número de ciudadanos que afirman ser empleados públicos del Distrito presentaron escritos de coadyuvancias que contienen alegaciones finales y en los cuales se exponen las consideraciones que se resumen a continuación:

Invocaron respeto por los derechos adquiridos y la prohibición de desmejorar salarios y prestaciones sociales; cada uno de los coadyuvantes expuso las razones por las cuales consideró que se vería afectado en su mínimo vital ante un eventual fallo en el que se acceda a las pretensiones de la demanda y ratificaron los argumentos relacionados con la excepción de cosa juzgada en el sentido de señalar que la misma está llamada a prosperar; finalmente, coincidieron en afirmar que a lo largo del proceso no se demostró la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

Alegatos de conclusión Personería de Bogotá (fls. 139 a 149 cuaderno ppal. 12): Adujo que la presente acción popular no cumple con los requisitos de procedencia y no puede ser utilizada indiscriminadamente pese a su naturaleza independiente, autónoma y principal, pues debe guardarse para eventos realmente relevantes; sin embargo, el escrito demandatorio no satisface esos especiales requisitos. Llamó la atención respecto de los argumentos del accionante, según los cuales existe una actuación por parte de empleadores y empleados para afectar los recursos públicos burlando el ordenamiento jurídico y precisó que estas argumentaciones no pueden tomarse como un dicho al paso, sino que deben ser demostradas de conformidad con la carga de la prueba que consagra nuestro ordenamiento jurídico, carga

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

probatoria que, a su juicio, no se cumplió.

Solicitó que se efectúe un test de proporcionalidad que revele la ponderación de valores y la legitimidad para privilegiar uno en detrimento de otro, pues entran en tensión los derechos invocados por el actor con los derechos laborales de los empleados del Distrito. Enlistó algunos aspectos que consideró como proposiciones jurídicas incompletas por parte del demandante calificando la argumentación como indeterminada, indirecta, abstracta y global, pues la argumentación estuvo encaminada a cuestionar la legalidad de los actos administrativos, pero no a demostrar la vulneración de los derechos invocados.

Del material probatorio recaudado en el proceso, resaltó que las certificaciones de emolumentos y montos pagados lo único que demuestran es que la entidad ha pagado los salarios de sus empleados con fundamento en los principios de legalidad y presupuestación de los gastos de nómina, teniendo como sustento los acuerdos y decretos respectivos y no la vulneración a los derechos colectivos de moralidad administrativa y patrimonio público. Finalmente, invocó observancia por el principio de no regresividad en material laboral.

Alegatos de conclusión coadyuvantes (fls. 150 a 159 cuaderno ppal. 12): Los ciudadanos Aura Fajardo Moreno, Andrea Montaña García, Oscar Sánchez Gaitán y Germán Núñez Rodríguez, actuando como coadyuvantes del extremo pasivo y a través de apoderado judicial, presentaron escrito de alegaciones finales con fundamento en los argumentos que pasan a resumirse.

Invocó los principios del Estado Social de Derecho y resaltó el derecho al trabajo como uno de los fundamentos esenciales de la democracia, con fundamento en lo cual aseveró que una decisión judicial favorable a lo confusos planteamientos y pretensiones de la demanda iría en contravía de los derechos laborales de los trabajadores del Distrito, los cuales, una vez causados, constituyen un derecho subjetivo que ingresa a la esfera patrimonial del trabajador.

Consideró que, según la Constitución y las leyes colombianas, la acción popular es totalmente improcedente para las finalidades del actor popular, pues el objetivo de las acciones populares es definido y claro y se centra en la protección de los derechos colectivos ante actos, acciones u omisiones de las entidades públicas o los particulares, siempre que no esté previsto otro mecanismo judicial específico para la finalidad buscada, pues no corresponde al juez popular pronunciarse respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de la ley ni la validez o nulidad de los actos administrativos, pues estos aspectos recaen sobre la órbita de la acción de simple nulidad o la nulidad por inconstitucionalidad, razón por la cual si el actor consideró que algunas disposiciones legales o actos administrativos dictados en materia salarial y prestacional del Distrito vulneran normas superiores, debió demandarlos a través de los medios de control señalados y no por medio de la acción popular.

Por otra parte, adujo que en el presente caso se enfrentan los derechos adquiridos por trabajadores con los derechos colectivos invocados, sin tener en cuenta que los derechos laborales tiene un alcance prevalente por tratarse del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas y de principios mínimos fundamentales en materia laboral. Ahora bien, para que se demuestre la vulneración de derechos colectivos no basta con la especulación y la opinión, sino que requiere una comprobación objetiva y no pueden las dependencias pagadoras de las entidades y organismos del Distrito ser sindicadas de estar violando o amenazando derechos colectivos, porque ellas obran en cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias que, para ellas, son obligatorias.

Señaló que los actos administrativos que fijan el régimen salarial y prestacional de los empleados del Distrito gozan de presunción de legalidad y la única alternativa para que salgan del ordenamiento jurídico radica en decisiones judiciales que se adopten en ejercicio de los medios de control señalados en precedencia (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad). Insiste en que de haber tensión entre derechos debe preferirse la garantía por los derechos de los trabajadores los cuales se han adquirido a la luz de normas vigentes en el momento en que se trabó cada relación laboral y, por tanto, lo que espera de la sentencia que se dicte en este proceso es que dichos derechos sean amparados y no desmejorados ni vulnerados, razón por la cual solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda encaminadas a dejar sin efectos los decretos distritales.

Resaltó que los derechos de los servidores del Distrito no están en la hipótesis de las meras expectativas sino que nacieron desde el momento de su vinculación laboral y no pueden disminuirse ni ser recortadas con independencia de los actos administrativos en que hayan sido

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

creados, pues han sido devengados dentro de la buena fe del régimen salarial y prestacional y no puede recaer sobre ellos la carga de establecer la validez de las normas y actos de carácter general que consagraban sus salarios y prestaciones. Finalmente, desarrolló el principio de la buena fe a la luz del precedente tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional y concluyó en que al despacharse de manera favorable las pretensiones de la demanda se estaría usando un mecanismo improcedente para invalidar actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, desconocer las reglas propias de cada juicio y vulnerar derechos laborales adquiridos.

Alegatos de la Contraloría de Bogotá, D.C. (fls. 173 a 198 cuaderno ppal. No. 12): Argumentó que el medio de control elegido por el actor es inviable y adolece de contradicciones sustanciales que atentan contra el derecho de defensa; consideró que se debe tener en cuenta que los actos administrativos que consagran el régimen salarial y prestacional de los empleados del Distrito gozan de presunción de legalidad, que no se probó la conspiración y burla del ordenamiento jurídico alegada en la demanda y que la aplicación de dichos actos administrativos no constituye desviación de poder.

A su entender, en el proceso no se aportó prueba alguna que demuestre vulneración al patrimonio público, pues el reconocimiento y pago de factores salariales en favor de los servidores del Distrito tiene fundamento en actos administrativos que se presumen legales y conformes a las normas presupuestales vigentes, además, todo pago efectuado por este concepto corresponde a la prestación del servicio de los trabajadores, razón por la cual no existe detrimento patrimonial, así como tampoco se demostró una desviación funcional que conlleve a establecer violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, esto en consideración a que el pago de los referidos factores salariales no obedeció a razones de conveniencia y precisó que el enfoque que el accionante le da al concepto de moralidad administrativa dista sustancialmente del precedente jurisprudencial existente en torno al tema, pues para que se configure la vulneración de este bien colectivo es necesario que se den los siguientes elementos: i) existencia de bienes jurídicos afectados con la conducta de quien ejerce función administrativa; ii) una forma clara de afectación y iii) una reacción jurídica necesaria frente a la lesión.

No puede decirse que el reconocimiento y pago de factores salariales contenidos en los actos administrativos cuestionados está presidido por actuaciones de corrupción en la medida en que no hay pruebas que así lo respalden, contrario a ello dicha afirmación atenta contra el buen nombre de quienes han intervenido en tales actuaciones administrativas y vulnera el decoro y la dignidad en el ejercicio de la función administrativa. Llamó la atención frente a un eventual fallo que acceda a las pretensiones de la demanda por el riesgo jurídico que implicaría desconocer derechos de carácter laboral consagrados en normas constitucionales e internacionales. Para terminar, invocó respeto por los principios de progresividad y no regresividad en materia laboral.

Alegatos de conclusión del Sindicato de Trabajadores de la Secretaría Distrital del Planeación – SINTRAPLAND (fls. 199 a 206 cuaderno ppal No. 12): Expuso argumentos de defensa en favor de los trabajadores del Distrito, bajo las siguientes excepciones:

1. Presunción de legalidad de los actos administrativos de las autoridades distritales que regulan aspectos salariales y prestacionales de los empleados distritales: Fundamentada en que los actos administrativos por medio de los cuales se fijó el régimen salarial y prestacional de los empleados del Distrito gozan de presunción de legalidad y, por tanto, producen sus efectos y deben ser aplicados como lo ha venido haciendo la Alcaldía Mayor, presunción que solo puede desvirtuarse a través de la acción de simple nulidad y no por medio de la acción popular.
2. Como parte de la protección de la moralidad administrativa debe tenerse en cuenta la confianza legítima como principio rector que debe amparar las expectativas legítimas de todos los empleados distritales: La moralidad administrativa tiene una estrecha relación con la buena fe, la honestidad, la ética y la moral y es a partir de la buena fe que se construye la confianza legítima, la cual para el presente caso se configuró por el actuar de la administración que por más de 20 años ha venido reconociendo y pagando determinadas condiciones salariales y prestacionales a los servidores del Distrito; así las cosas, no se puede pretender el amparo de la moralidad administrativa defraudando la confianza legítima de los trabajadores y borrar de tajo el régimen salarial y prestacional de los trabajadores.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

Alegatos de conclusión Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (fls. 208 a 228 cuaderno ppal No. 12): Resaltó que la decisión que se adopte en el presente proceso tiene una importante trascendencia jurídica, pues si resulta acceder a las pretensiones de la demanda viola los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales. La legalidad de los actos administrativos alegados por el accionante no puede analizarse por medio de la acción popular y, por tanto, mientras no se acuda al medio de control idóneo ellos conservan su presunción de legalidad.

Aunque uno de los elementos constitutivos de la moralidad administrativa es la legalidad, esto por sí solo no es suficiente, pues en un Estado Social de Derecho no puede confundirse moralidad administrativa con el concepto personal o subjetivo de lo que se entiende de ella. Ratificó sus argumentos respecto de la configuración de la cosa juzgada con ocasión de otras acciones populares que ya fueron falladas por la misma jurisdicción contencioso administrativa.

Adujo que no se configuraron los requisitos exigidos por la jurisprudencia para la prosperidad de las pretensiones sobre la protección a la moralidad administrativa y al patrimonio público, principalmente en lo que se refiere a la carga probatoria que le correspondía al demandante, pues se limitó a presentar algunas aseveraciones en el escrito de demanda que no probó a lo largo del proceso, pero no aportó elementos de juicio que permitan concluir la ilegalidad de los actos administrativos distritales invocados ni la vulneración de los derechos colectivos citados a la luz de un desvío en el ejercicio de la función pública o el favorecimiento de determinados servidores públicos o de un tercero.

Precisó las definiciones de salario, asignación básica, sistema salarial, régimen salarial, escalas de remuneración, escala salarial, elementos salariales, factores de salario y emolumentos. Se refirió al argumento de la parte demandante según el cual los acuerdos dictados por el Concejo Distrital y los decretos expedidos por el alcalde mayor de Bogotá, D.C. se derogan tácitamente año tras año con los decretos expedidos por el ejecutivo en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, para señalar que no es posible acoger esta premisa, toda vez que por virtud del principio de paralelismo de las formas jurídicas una ley se deroga por otra ley, un decreto se deroga por otro decreto, una ordenanza por otra ordenanza y un acuerdo por otro acuerdo.

Adujo que la demanda adolece de una confusión conceptual respecto de las competencias asignadas por la Constitución Política en materia de régimen salarial y prestacional y concurrencia de las diferentes autoridades en ello y explicó la naturaleza jurídica de las entidades descentralizadas, las cuales gozan de autonomía administrativa y presupuestal y, por tanto, las escalas de remuneración son determinadas por los estatutos con sujeción a lo señalado por el Gobierno nacional y no por lo que disponga el Concejo distrital.

Concepto del Ministerio Público (fls. 229 a 240 cuaderno ppal No. 12):

El agente del Ministerio Público delimitó el problema jurídico principal en determinar si la aplicación del régimen laboral y prestacional de los empleados públicos los Distrito Capital en su forma actual vulnera los intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público; sin embargo, precisó que previo a dilucidar dicho problema jurídico, se hace necesario definir si la acción incoada es procedente o idónea y si ha operado o no el fenómeno jurídico de cosa juzgada alegado por otros extremos de la litis.

Frente a la procedencia de la acción popular, adujo que pese a que en el libelo introductorio se contienen pretensiones anulatorias de actos administrativos, no puede perderse de vista que también se formulan otras en las que se plantean la pérdida de vigencia o derogatoria de los mismos actos, razón por la cual ante la ambigüedad de las pretensiones debe acudirse a la interpretación de las mismas y teniendo en cuenta el escrito de subsanación resulta dable inferir que el objetivo principal del medio de control no es anular los referidos actos sino la ejecución de acciones afirmativas por parte del alcalde mayor de Bogotá, D.C. y del Concejo distrital para que en el marco de sus competencias se evite el reconocimiento y pago de factores salariales con fundamento en actos administrativos distritales que desconocen las prohibiciones de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual al acudir a esta interpretación la acción popular resulta abiertamente procedente.

Frente a la eventual configuración de la cosa juzgada, adujo que no se avizora la identidad de objeto requerida para el efecto, por cuanto la pretensión debe interpretarse conforme a las precisiones ya efectuadas, es decir que lo perseguido en la presente acción es que los entes accionados emprendan acciones afirmativas en el marco de sus competencias para hacer cesar la

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

presunta vulneración de los derechos colectivos, lo que implica que i) el Concejo Distrital adopte las distintas escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos; ii) el alcalde mayor determine los emolumentos de los empleos de la administración central con base en las escalas que adopte el Concejo; y iii) que las competencias se ejerzan de conformidad con el Artículo 12 de la Ley 4ª de 1992; y no conforme a las pretensiones encaminadas a obtener la nulidad los actos administrativos distritales.

En lo que se refiere a los derechos colectivos invocados como vulnerados, adujo que el derecho colectivo a la moralidad administrativa ha tenido un desarrollo jurisprudencial importante según el cual se ha concluido que debe analizarse desde el punto de vista de los elementos objetivo y subjetivo; frente al elemento objetivo resaltó que su vulneración no depende de la ilegalidad de los actos sino de la amenaza o lesión que de ellos se deriva; mientras que el elemento subjetivo se refiere a la conducta de las autoridades accionadas; sin embargo, en el presente asunto ni los argumentos del actor ni el esfuerzo probatorio desplegado lograron demostrar la veracidad de las imputaciones realizadas en la demanda y relacionadas con el apartamiento de los principios y fines de la correcta función pública.

Relacionado con el derecho colectivo al patrimonio público, consideró que el objetivo de la acción popular y la inconformidad del accionante guarda estrecha relación con este derecho colectivo, pues abarca sus dos dimensiones, por un lado se propone salvaguardar el patrimonio del Distrito y por otro lado la negligencia de los accionados para ejercer sus competencias con arreglo a la Constitución y la Ley. La vulneración de estos elementos se encuentra demostrada con el material probatorio arrimado al plenario, pues pese a que las certificaciones en las que se detallan los conceptos y montos pagados por concepto de nómina desde el año 1993 no tienen un valor de referencia que permita concluir que el gasto realizado sea superior al límite fijado por el Gobierno nacional, no puede desconocerse que ofrecen absoluta certeza de que la administración ha venido reconociendo y pagando prestaciones adicionales a las establecidas por la autoridad competente y, por tanto, al pagar factores que carecen de respaldo legal se impacta negativa e injustificadamente el patrimonio del Distrito Capital.

Precisó además que, siguiendo las competencias establecidas en la Constitución Política de 1991 y la Ley 4ª de 1992, resulta improcedente el reconocimiento de factores salariales extralegales para los empleados del Distrito Capital, toda vez que se crearon sin competencia para ello y no pueden formar parte de las asignaciones so pena de conculcar el derecho colectivo al patrimonio público y que la acción popular goza de un carácter autónomo y principal y su ejercicio no se puede impedir aunque existan otros mecanismos de defensa como la acción de simple nulidad, menos aún si se tiene en cuenta la actitud negligente de las entidades accionadas en torno al tema, pese a la existencia de otras acciones populares similares y del “análisis del régimen salarial de la administración distrital” realizado por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital.

Sin embargo, solicitó que se tenga en cuenta que, si bien no existen derechos adquiridos, una decisión estimatoria de las pretensiones no puede desconocer el componente social y humano y el impacto salarial y, por tanto, la solución que se diseñe no puede consistir en medidas de tajo.

III. CONSIDERACIONES

3.1. PROBLEMA JURÍDICO

En el caso *sub examine*, corresponde determinar si las entidades accionadas, al reconocer y pagar los factores con y sin carácter salarial en favor de los empleados del Distrito, conforme a lo previsto en los Acuerdos Distritales 14 de 1977, 006 de 1986, 25 de 1990, 40 de 1992, 034 y 037 de 1993, 26 de 1997, 013 de 1999, 092 de 2003, 276 de 2007 y 338 de 2008, vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, teniendo en cuenta que los mismos fueron creados por autoridades distritales sin competencia para ello.

3.2. Acervo probatorio

Del material probatorio arrimado al plenario, se destaca:

1. Oficio No. 2-2016-91470 del 22 de septiembre de 2016, por medio del cual la Alcaldía Mayor da respuesta a la petición elevada por el accionante a través de la cual persiguió el agotamiento del requisito de procedibilidad previo a iniciar el presente medio de control. En este oficio la administración señaló que el régimen salarial de los empleados públicos

del Distrito, se encuentra establecido en los siguientes actos administrativos (fls. 36 a 38 del cuaderno No. 1):

Asignación básica mensual para el año 2016	Límite máximo fijado por el Gobierno nacional Decreto 225 de 2016
Prima técnica y gastos de representación	Acuerdos Distritales 37 de 1993, 14 de 1998 y 199 de 2005 / Decreto Distrital 320 de 1995
Prima de antigüedad	Artículo 10 del Acuerdo Distrital 6 de 1986
Viáticos	Artículo 9 del Decreto Nacional 225 de 2016 que remite al 231 de 206 (sic)
Prima semestral	Acuerdo Distrital 25 de 1990
Bonificación por servicios prestados	Acuerdo Distrital 92 de 2003
Prima secretarial	Acuerdo Distrital 92 de 2003
Reconocimiento por coordinación	Acuerdo Distrital 92 de 2003
Reconocimiento por permanencia	Acuerdos Distritales 276 de 2007 y 336 de 2008

2. Oficio No. 2016EE12002 o 1 del 08 de septiembre de 2016, a través del cual el Concejo de Bogotá contestó al actor popular la petición encaminada a obtener por parte de la referida Corporación “...realizar todas las acciones necesarias para ajustar el régimen salarial de los empleados públicos al ordenamiento constitucional y legal”; en este oficio se señaló que el Concejo de Bogotá carece de autonomía para adelantar dicho trámite, pues el proyecto de acuerdo debe ser presentado por iniciativa del alcalde mayor (fls. 39 a 41 cuaderno No. 1).
3. Oficio No. 2017EE11860 del 08 de agosto de 2017, por medio del cual el Concejo de Bogotá remitió copia de los Acuerdos Nos. 92 de 2003, 194 de 2005, 199 de 2005, 206 de 2006 y 207 de 2006 (fls. 188 – 203 c. 6), en los que se estableció:

ACUERDO	ASUNTO TRATADO
92 de 2003	• Campo de aplicación: empleados públicos vinculados o que se vinculen a la administración central, Concejo de Bogotá, Contraloría Distrital, Personería Distrital, Veeduría Distrital y Empresas Sociales del Estado del orden Distrital. • Bonificación por servicios prestados: 50% de la asignación básica, la prima de antigüedad y los gastos de representación, para los funcionarios que no devenguen una asignación mensual superior al tope establecido para los funcionarios del orden nacional. Para los demás funcionarios será del 35%. • Prima secretarial y escala: para los empleados que desempeñan el cargo de secretario, en el nivel administrativo, equivalente al 2% de la asignación básica mensual. No constituye factor salarial. • Reconocimiento por coordinación y escala: empleados públicos cobijados por este acuerdo y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, correspondiente al 20% adicional de la asignación básica mensual. No constituye factor salarial y aplica para quienes no pertenezcan a los niveles directivo o ejecutivo.
194 de 2005	Fijó la escala de remuneración salarial para los empleados de la planta global del Concejo de Bogotá D.C.
199 de 2005	• Adoptó la escala salarial para los diferentes empleos del sector central de la administración distrital, en desarrollo de lo previsto en el Decreto Ley 785 de 2005. • Estableció las equivalencias de los empleados a través de un cuadro comparativo en el que señaló la situación anterior y la nueva condición. • Estableció escala de gastos de representación de acuerdo a nivel jerárquico.

	- La prima técnica de los niveles directivo, asesor y profesional se reconoce conforme a los porcentajes establecidos en los Acuerdos 37 de 1993 y 14 de 1998. Constituye factor salarial. “El establecimiento o adopción de las escalas salariales o su modificación por parte de las Juntas Directivas de las entidades pertenecientes al sector descentralizado, deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital”.
206 de 2006	- Ajustó la planta de personal de la Contraloría de Bogotá, D.C. al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos, de acuerdo con la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 785 de 2005. - Adoptó la tabla de asignación básica para la planta de personal de la Contraloría de Bogotá, D.C., precisando que dichas asignaciones básicas <u>se ajustarán y actualizarán anualmente de acuerdo con el incremento salarial que fije el Gobierno Distrital para cada vigencia fiscal.</u> - Ajustó la nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría Distrital estableciendo un cuadro comparativo entre la situación anterior y la nueva condición. - Definió la planta de personal de la entidad. - Régimen salarial y prestacional: continúan con el que vienen percibiendo y de acuerdo con el cargo homologado.
207 de 2006	- Modificó la estructura orgánica, la planta de personal, la nomenclatura y la clasificación de los empleos de la Veeduría Distrital. - Estableció la tabla de grados de asignación básica, suprimió algunos empleos y creó otros. - Definió nomenclatura y clasificación por medio de cuadro comparativo entre la planta actual y la ajustada. - Fijó gastos de representación en el 50% de la remuneración básica mensual, modificable solamente mediante acuerdo distrital.

4. Con ocasión del decreto de pruebas que se efectuó mediante auto del 13 de julio de 2017 (fls. 95 y 96 c.5), el Distrito Capital allegó sendas certificación en donde consta los factores salariales y prestacionales que actualmente reconoce y paga a sus empleados indicando la fuente normativa y el monto total año a año, de la siguiente manera:

ORGANISMO	FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES	NORMA DE CREACIÓN
	Asignación Básica mensual.	Acuerdo 199/05 y Decreto Distrital 020/2017
	Horas extras diurnas y nocturnas y trabajo ocasional en días dominicales y festivos.	Decreto 1042/78 y Acuerdo 3/99
	Prima de antigüedad	Acuerdos 8/85 y 6/86.
	Gastos de representación.	Dcto. 1042/78; Acuerdos 14/98 y 199/05.
	Prima técnica.	Dctos. 1042/78 y 471/90; Acuerdos 37/93 y 199/05; Dctos Distritales 320/95 y 243/99.
	Auxilio de transporte.	Dctos. 1042/78; 2210/16 y 1250/17.
	Auxilio de alimentación.	Dctos. 1042/78 y 995/17.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
 Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
 Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

SECRETARÍA GENERAL (fls. 7 - 14 C.6)	Bonificación por servicios prestados.	Deceto. 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Deceto Distrital 691/78 y Acuerdos 14/77 y 25/90.
	Vacaciones.	Ley 995/05; Decetos. 1045/78 y 404/06.
	Prima de vacaciones.	Decetos. 1045/78 y 404/06.
	Bonificación especial de recreación.	Decetos. 451/84 y 404/06.
	Prima de navidad.	Decetos. 1045/78 y 1029/13.
	Auxilio de cesantías.	Leyes 50/90 y 1071/06; Decetos. 1160/47 y 1045/78.
	Intereses de las cesantías.	Ley 50/90.
	Prima secretarial.	Acuerdo 92/03.
	Reconocimiento por permanencia en el servicio público.	Acuerdos 276/07 y 336/08
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO SERVICIO CIVIL DISTRITAL - DASCOD (fls. 15 a 27 c.6)	Asignación básica.	Acuerdo 199/05
	Gastos de representación.	Acuerdos 8/85; 6/86; 37/93 y 199/05.
	Horas extras, dominicales y festivos.	Deceto. 1042/78 y Acuerdos 03/99 y 09/99.
	Auxilio de alimentación y subsidio de transporte.	Acta de Convenio 27/92 y Acuerdo 37/93.
	Bonificación por servicios prestados.	Decreto 1133/94 y Acuerdo 92/03.
	Prima Semestral.	Acuerdos 14/77 y 25/90.
	Prima de navidad.	Decreto 1045/78.
	Prima de vacaciones.	Decreto 1045/78.
	Prima técnica.	Decretos 471/90; 320/95; 243/99; y Acuerdos 25/90; 37/93; 30/96; 199/05.
	Prima de antigüedad.	Acuerdos 8/85 y 6/86.
	Prima secretarial.	Decreto 1045/78 y Acuerdos 25/90 y 92/03.
	Vacaciones.	Decreto 1045/78.
	Bonificación especial por recreación.	Decreto 4150/04.
	Quinquenio	Acuerdo 44/61.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276/07; 336/08 y 528/13.
	Asignación básica.	Acuerdo 14/88.
	Horas extras y recargos.	Decreto 1042/78.
	Prima de antigüedad.	Acta de Convenio de 1989 y Acuerdo 6/86.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
 Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
 Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
 ACCIÓN POPULAR

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO (fls. 29 y- 30 y 283 - 284 c.6)	Gastos de representación.	Acuerdo 14/98.
	Prima técnica.	Decretos 471/90; 320/95 y 243/99 y Acuerdos 37/93 y 14/98.
	Auxilio de transporte.	Acta Convenio 1992 y Acuerdo 3/99.
	Subsidio de alimentación.	Acta convenio 1992 y Acuerdo 3/99.
	Prima semestral.	Acta Convenio 1992 y Acuerdos 14/77 y 25/90.
	Bonificación por servicios prestados.	Decreto 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Prima secretarial.	Acta convenio 1992; Acuerdo 92/03.
	Prima de riesgo.	Decreto 306/75 y Acuerdo 40/92.
	Bonificación por permanencia.	Acuerdos 276/07 y 336/08.
	Vacaciones.	Decreto 1045/78; Acta convenio 1992.
	Prima de vacaciones.	Decreto 1045/78.
	Prima de navidad.	Decreto 1045/78.
	Cesantías.	Leyes 50/90; 432/98; Decretos 1045/78; 1582/98; 1453/98; 1252/00 y 1919/02.
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO – DADEP (fls. 31 y 32 c.6). Este Departamento Administrativo fue creado mediante Acuerdo 18/99, con asignación presupuestal desde el año 2000.	Gastos de representación.	Ley 4 de 1992; Det. 1042/78; Acuerdo 199/05.
	Bonificación por servicios prestados.	Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Acuerdo 25/90.
	Prima de navidad.	Decretos 1045/78 y 853/12.
	Prima de vacaciones.	Decreto 1045/78.
	Bonificación por recreación.	Decreto 1045/78.
	Prima técnica.	Dectos. 471/90; 320/95; 243/99 y Acuerdo 14/98.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6/86.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276/07 y 336/08.
	Sueldo – nómina.	Acuerdo 3/99 y decreto anual expedido por la Alcaldía Mayor.
	Gastos de representación.	Acuerdos 37/93 y 30/96.
	Horas extras dominicales.	Decreto 1042/78 y Acuerdo 30/96.
	Subsidio de transporte.	Código Sustantivo del Trabajo.
	Subsidio de alimentación.	Decreto 1042/78 y Acuerdo 37/93.
	Bonificación por servicios.	Hasta el 2002 el Decreto 1042/78 y a partir del 2003 Acuerdo 92/03.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
 Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
 Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
 ACCIÓN POPULAR

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA (fls. 33 - 34 y 285 - 289 c.6)	Prima semestral.	Convenio entre SINDISTRITALES y Alcaldía Mayor hasta el 31/08/2002; actualmente Acuerdo 25/90.
	Prima de navidad.	Detos. 1045/78 y 1919/02.
	Prima de vacaciones.	Convenio entre SINDISTRITALES y Alcaldía Mayor hasta el 31/08/2002; actualmente Det. 1045/78.
	Prima técnica.	Decretos 471/90; 320/95 y 243/99; conceptos 2-2005-54100/05, 2-2006-31428/06 y 2-2007-23984/07 y Circular 27/06.
	Prima de antigüedad.	Convenio entre SINDISTRITALES y Alcaldía Mayor hasta el 31/08/2002; actualmente Acuerdo 06/86.
	Prima secretarial.	Acuerdos 40/92 y 92/03.
	Vacaciones en dinero.	Detos. 1045/78 y 1919/02.
	Quinquenio.	Acuerdo 35/33 hasta el 31/08/2002.
	Bonificación especial de recreación.	Det. 1919/02.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276/07; 336/08 y 528/13.
	Cesantías.	Leyes 50/90 y 6/45.
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (fls. 290 - 37-39 y 290-291 c.6).	Sueldo	Decreto 020 de 2017, para esta anualidad.
	Prima técnica.	Acuerdos 37 de 1993 y 199 de 2005 y Decretos 471 de 1990, 320 de 1995 y 243 de 1999.
	Gastos de representación.	Acuerdo 199 de 2005.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6 de 1986
	Subsidio de alimentación.	Decreto 099 de 2017, se ajusta su valor para el año 2017.
	Auxilio de transporte.	Se ajusta anualmente con el salario mínimo legal vigente.
	Prima semestral.	Acuerdo 25 de 1990.
	Bonificación por servicios prestados.	Acuerdo 92 de 2003
	Prima de vacaciones.	Decretos 1045 de 1978 y 1919 de 2001
	Horas extras.	Acuerdo 03 de 1999
	Prima de navidad.	Decretos 1045 de 1978 y 1919 de 2001
	Cesantías.	Decreto 1045 de 1978 y Leyes 50 de 1990 y 344 de 1996.
	Reconocimiento por permanencia	Acuerdo 336 de 2008 que modifica el Acuerdo 276.
	Bonificación Especial por Recreación	Decretos 916 de 2005 y 404 de 2006
	Sueldo.	Decreto 1042/78.
	Gastos de representación.	Acuerdo 199/05.
	Horas extras.	Decreto 1042/78 y Acuerdo 03/990
	Subsidios de transporte y alimentación.	Acuerdo 03/99.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO (fls. 40 y 41 c.6) certificó a partir del año 2007.	Bonificación por servicios prestados.	Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Acuerdo 25/90.
	Prima de navidad.	Dcto. 1045/78.
	Prima vacaciones.	Decreto 1045/78.
	Prima técnica.	Decretos 471/90; 320/95 y 243/99; y Acuerdos 37/93 y 199/05.
	Prima antigüedad.	Acuerdo. 6/86.
	Prima secretarial.	Acuerdo 92/03.
	Vacaciones el dinero.	Dcto. 1045/78.
	Bonificación por recreación.	Dcto. 404/06.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdo 276/07.
	Auxilio de cesantías.	Dcto. 1045/78.
	Subsidio de transporte.	Ver C.D.
	Subsidio de alimentación.	Ver C.D.
	Gastos de representación.	Dcto. 900/95 y Acuerdos 14/98; 37/93; 199/01 y 199/05.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6/86.
	Prima secretarial.	Acta de convenio año 1990 y Acuerdo 92/03.
	Prima técnica.	Dctos. 471/90; 320/95; 1336/03; 243/99 y Acuerdo 37/93.
	Hora extra diurna ordinaria, extra nocturna, días compensatorios.	Dcto. 4477/06.
	Bonificación anual por servicios.	Dcto. 199/14 y Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Acuerdo 25/90.
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD (fls. 42-47 y 292 - 295 c.6)	Prima de Navidad.	Dctos. 1045/78 y 853/12.
	Prima de Vacaciones.	Dctos. 1045/78; 281/95; 404/06 y Ley 995/05.
	Salario vacaciones.	Ley 995/05 y Dctos. 1045/78; 281/95 y 404/06.
	Cesantías.	Leyes 6/45; 50/90; 344/96 y 1071/06 y Dctos. 1160/47; 1252/00; 1919/02; 2663/50; 3743/50; 1045/78; 2712/99.
	Intereses de cesantías.	
	Asignación básica.	Dctos. 1042/78; 785/05; 20/17.
	Gastos de representación.	Ley 4/92; Dcto. 1042/78 y Acuerdo 199/05.

Expediente:
Demandante:
Demandado:

11001-3342-051-2017-00050-00
OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

	Horas extras, dominicales, festivos, recargo nocturno y trabajo suplementario.	Acuerdos 3/99 y 9/99.
	Auxilio de transporte.	Dctos. 1258/59; 2054/09 y 2210/16.
	Subsidio de alimentación.	Ley 4/92 y Dctos. 1042/78 y 995/17.
	Bonificación por servicios prestados.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Ley 4/92 y Acuerdo 25/90.
	Prima de navidad.	Dctos. 1048/69 y 1045/78.
	Prima de vacaciones.	Ley 995/05 y Dctos. 1045/78; 404/06; 1083/15 y 648/17.
	Prima técnica.	Dctos. 471/90 y 320/95 y Acuerdo 199/05.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6/86.
	Prima secretarial.	Dcto. 404/06 y Acuerdo 92/03.
	Prima de riesgo.	Acuerdo 40/92.
	Vacaciones en dinero.	Ley 995/05 y Dctos. 1045/78; 404/06; 1083/15 y 648/17.
	Quinquenio.	Dcto. 991/74.
	Bonificación por recreación.	Dctos. 451/84; 404/06; 1083/15 y 648/17; Ley 995/05 y Acuerdo 92/03.
	Reconocimiento por permanencia en el servicio.	Acuerdos 276/07; 336/08 y 528/13.
SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL (fls. 50 - 54 y 301 - 323 c.6)	Cesantías fondos públicos.	Leyes 6/45; 50/90 y 1071/06. y Dcto. 1045/78.
	Asignación básica.	Decretos anuales.
	Sueldo de vacaciones.	Dcto. 1045/78.
	Prima de vacaciones.	Dcto. 1045/78.
	Auxilio de alimentación.	Dcto. 999/17.
	Subsidio de transporte.	Dcto. 2210/16.
	Trabajo suplementario, horas extras, dominicales, festivos y recargos.	Dcto. 1042/78; Acuerdo 03/99.
	Prima técnica.	Dctos. 471/90; 320/95 y 243/99.
	Gatos de representación.	Acuerdo 199/05.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6/86.
	Prima técnica de antigüedad.	Dcto. 525/84.

	Prima de riesgo.	Dcto. 978/91. Eliminado a partir de agosto de 2012.
	Prima secretarial.	Acuerdo 92/03.
	Bonificación por servicios.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Acuerdo 28/90.
	Bonificación especial por recreación.	Dctos. 451/84; 372/06; 229/16.
	Quinquenio.	Dctos. 991/74 y 1644/87. Actualmente no se reconoce por supresión de la norma.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276/07 y 528/13.
	Prima de navidad.	Dcto. 1045/78.
	Cesantías e intereses de cesantías.	Dctos. 1045/78 y 1848/69.
	Auxilio de maternidad.	Acuerdo 40/92.
	Auxilio de defunción.	Acuerdo 40/92.
	Bono extraordinario.	Dcto. 4581/08.
	Auxilios gastos educativos.	Acuerdo 40/92.
	Indemnización.	Ley 909/04.
SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE (fls. 55 – 66 y 324 - 325 c.6).	Salario.	Ley 785/05 y Acuerdo 199/05 e incremento anual.
	Salario personal supernumerario.	Dcto. 1042/78.
	Gastos de representación.	Acuerdos 8/85; 6/86; 37/93; 199/05.
	Horas extras, dominicales, recargo nocturno.	Acuerdos 03/99; 09/99.
	Subsidio de transporte.	Dcto. 2553/15; Convenio del 27/03/92; Acuerdo 037/93.
	Subsidio de alimentación.	Dcto. 916/05 y Acuerdo 03/99.
	Bonificación por servicios prestados.	Acuerdo 92/03.
	Prima semestral.	Acuerdos 14/77; 3/02; 2/03 y 25/90.
	Prima de navidad.	Dcto. 1045/78.
	Prima de vacaciones.	Ley 995/05; Dctos. 404/06; 1919/02 y 1045/78.
	Prima técnica.	Dctos. 471/90; 320/95; 243/99; 471/90 y 320/95; y Acuerdos 25/90; 37/93; 30/96; 199/05.
	Prima de antigüedad.	Acuerdos 8/85; 6/86; 7/98.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 6/86; 336/08 y 528/13.
	Vacaciones en dinero.	Ley 995/05.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

	Quinquenio.	Acuerdo 35/33 y Acta de Convenio.
	Bonificación especial de recreación.	Dcto. 451/84 y 1919 de 02.
	Reconocimiento de coordinación.	Acuerdo 92/03.
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE (fls. 67 – 125 y 329 – 330 c-6).	Salario.	Decretos anuales de incremento.
	Auxilio de transporte.	Dctos. 1042/78 y 5054/09 y Acuerdo 03/99.
	Subsidio de alimentación.	Dctos. 1042/78 y 627/07; y Acuerdo 03/99.
	Gastos de representación.	Dcto. 1042/78.
	Prima técnica.	Dctos. 471/90; 320/95 y 243/99; y Acuerdo 9/85.
	Viáticos.	Dcto. 1042/78.
	Bonificación por servicios prestados.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Prima por antigüedad.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 06/86.
	Prima de servicios.	Dcto. 1042/78.
	Horas extras.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 03/99.
	Vacaciones.	Ley 995/05 y Dctos. 1045/78 y 404/06.
	Prima de vacaciones.	Ley 995/05; Dctos. 174/75; 230/75; 404/06.
	Bonificación por recreación.	Dcto. 25/95.
	Auxilio de cesantías.	Leyes 6/45; 65/46; 244/95; 344/96; 432/98; 1071/06; y Dcto. 1045/78; 1582/98.
	Dotación de calzado y vestido.	Ley 70/88 y Dcto. 1978/89.
	Prima de navidad.	Dcto. 1045/78.
SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD (fls. 126 – 167 c.6) certifica desde 2006, porque desde ese año fue creada.	Asignación básica.	Dcto. 1042/78 y Ley 4/92.
	Subsidio de alimentación.	Dctos. 1042/78 y 995/17.
	Bonificación por servicios prestados.	Dcto. 1042/78 y Acuerdo 92/03.
	Bonificación especial de recreación.	Dctos. 916/05 404/06.
	Cesantías.	Leyes 6/45; 50/90; 244/95; 344/96; 432/89 y Dctos. 1045/78; 1160/47; 3118/68; 1252/00.
	Dotación calzado y vestido de labor.	Ley 70/88 y Dctos. 388/94 y 1978/89.
	Gastos de representación.	Acuerdos 37/93 y 30/96.

Expediente:
Demandante:
Demandado:

11001-3342-051-2017-00050-00
OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

	Intereses a las cesantías.	Leyes 50/90 y 432/89 y Dctos. 1582/89 y 1453/98.
	Prima de antigüedad.	Acuerdos 8/85 y 6/86.
	Prima de navidad.	Dcto. 1045/78.
	Prima de servicios.	Dctos. 1042/78 y 691/78 y Acuerdo 25/90.
	Prima técnica.	Dctos. 525/84; 471/90; 320/95 y 243/99 y Acuerdos 37/93 y 199/05.
	Prima de vacaciones.	Dctos. 1042/78 y 404/06.
	Recargos.	Dcto. 1042/78.
	Auxilio de transporte.	Dctos. 1042/78 y 2210/16.
	Vacaciones.	Ley 995/05 y Dctos. 1045/78 y 404/06.
	Viáticos.	Dctos. 1042/78 y 231/16.
SECRETARÍA DISTRITAL DE HABITAT (fls. 168 – 170 c.6) certifica desde 2007 por fecha de creación.	Asignación básica.	Decreto anual. Para el año 2017 Decreto 20.
	Gastos de representación.	Acuerdo 199 de 2005.
	Horas extras, dominicales, festivos, recargo nocturno y trabajo suplementario.	Acuerdo 03 de 1999.
	Auxilio de transporte.	Decreto 2210 de 2016.
	Subsidio de alimentación.	Decreto 995 de 2017.
	Bonificación por servicios prestados.	Acuerdo 92 de 2003.
	Prima semestral.	Acuerdo 25 de 1990.
	Prima de navidad.	Decretos 1848 de 1969 y 1045 de 1978.
	Prima de vacaciones.	Decreto 1045 de 1978.
	Prima técnica.	Decreto 320 de 1995.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 06 de 1986.
	Prima secretarial.	Acuerdo 92 de 2003.
	Vacaciones en dinero.	Decreto 1045 de 1978.
	Bonificación especial de recreación.	Decreto 404 de 2006.
	Reconocimiento por permanencia en el servicio público.	Acuerdos 276 de 2007 y 528 de 2013.
	Cesantías.	Decretos 1045 de 1978 y 1582 de 1998.
SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER (fls. 171 – 173 c.6) certifica desde 2013 por fecha de creación.	Asignación básica.	Decretos 148 de 2013, 050 de 2014, 013 de 2015, 035 de 2016 y 020 de 2017.
	Gastos de representación.	Acuerdo 199 de 2005.
	Prima técnica.	Decretos 471 de 1990 y 320 de 1995 y Acuerdo 199 de 2005.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6 de 1986.
	Auxilio de transporte.	Acuerdos 1 y 26 de 1995 y Decretos 2739 de 2012, 3069 de 2013, 2732 de 2014, 2553 de 2015 y 2210 de 2016.
	Subsidio de alimentación.	Acuerdos 1 y 26 de 1995 y Decretos 1015 de 2013, 1985 de 2014, 1096 de 2015, 225 de 2016 y 995 de 2017.
	Horas extras diurnas, nocturnas y festivas.	Decreto 1042 de 1978 y Acuerdos 3 y 9 de 1999.
	Bonificación por servicios prestados.	Decreto 1042 de 1978 y Acuerdo 092 de 2003.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

	Prima semestral.	Acuerdo 025 de 1990
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276 de 2007, 336 de 2008 y 528 de 2013.
	Bonificación por recreación.	Decretos 1919 de 2002, 404 de 2006, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016 y 999 de 2017.
	Prima de vacaciones.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002 y 404 de 2006.
	Vacaciones en dinero.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002 y 404 de 2006.
	Prima de navidad.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002, 853 de 2012, 1029 de 2013, 199 de 2014, 1101 de 2015, 229 de 2016 y 999 de 2017.
	Auxilio de cesantías fondos públicos.	Ley 50 de 1990.
	Auxilio de cesantías fondos privados.	Ley 50 de 1990.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA (fls. 175 – 176 c.6) certifica desde 2016 por fecha de creación.	Asignación básica.	Decreto 20 de 2017
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 06 de 1986.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276 de 2007 y 336 de 2008.
	Gastos de representación.	Decreto 1042 de 1978.
	Prima técnica.	Decretos 471 de 1990, 320 de 1995 y 243 de 1999 y Acuerdo 14 de 1998.
	Prima semestral.	Acuerdo 25 de 1990.
	Prima de riesgo.	Acuerdo 040 de 1992.
	Bonificación por servicios.	Acuerdo 92 de 2003.
	Vacaciones.	Decreto 1045 de 1978.
	Vacaciones en dinero.	Ley 995 de 2005.
	Prima de vacaciones.	Decreto 1045 de 1978.
	Bonificación por recreación.	Decreto 916 de 2005.
	Prima de navidad.	Decreto 1848 de 1969 y 3135 de 1968.
	Auxilio de cesantías.	Leyes 6ª de 1945, 344 de 1996 y 50 de 1990 y Decreto 1045 de 1978.
	Intereses de las cesantías.	Ley 6ª de 1945.
UAE CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS	En medio magnético que obra a folio 225 c.6, allegó una guía de salarios y prestaciones del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, con fundamento en la cual reconoce y paga a los empleados los diferentes factores salariales y prestacionales, así como planillas de gastos de funcionamiento.	
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL (fls. 204 vto c.6-) certifica desde 2016 por fecha de creación.	Asignación básica.	Decretos 035 de 2016 y 020 de 2017.
	Gastos de representación.	Acuerdo 199 de 2005.
	Horas extras, dominicales, festivos, recargo nocturno y trabajo suplementario.	Decreto 1042 de 1978 y Acuerdos 3 y 9 de 1999.
	Auxilio de transporte.	Acuerdos 1 y 26 de 1995 y Decreto 2210 de 2016.
	Subsidio de alimentación.	Acuerdos 1 y 26 de 1995 y Decretos 225 y 995 de 2016 y 2017.
	Bonificación por servicios prestados.	Decreto 1042 de 1978 y Acuerdo 092 de 2003.
	Prima semestral.	Acuerdo 025 de 1990.
	Prima de navidad.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002, 229 de 2016 y 999 de 2017.
	Prima de vacaciones.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002 y 404 de 2006.

	Prima técnica.	Decretos 471 de 1990 y 320 de 1995 y Acuerdo 199 de 2005.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6 de 1986
	Vacaciones en dinero.	Decretos 1045 de 1978, 1919 de 2002 y 404 de 2005.
	Bonificación especial de recreación.	Decretos 1919 de 2002, 404 de 2006, 229 de 2016 y 999 de 2017.
	Reconocimiento por permanencia en el servicio público.	Acuerdos 276 de 2007, 336 de 2008 y 528 de 2013.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN (fls. 48 a 49 C. 6).	Sueldo.	Decreto de salarios año a año. CD fl. 225 c-6.
	Subsidio de transporte.	Decreto anual. CD fl. 225 c-6.
	Subsidio de alimentación.	Decreto anual. CD fl. 225 c-6.
	Gastos de representación.	Decreto 900 de 1995 y Acuerdos 14 de 1998, 37 de 1993, 199 de 2001 y 199 de 2005.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 06 de 1986.
	Prima secretarial.	Acta de Convenio año 90 y Acuerdo 92 de 2003.
	Prima técnica.	Decretos 471 de 1990, 320 de 1995, 1336 de 2003 y 243 de 1999; Acuerdo 37 de 1993 y Sentencia C-510 de 1999.
	Hora extra diurna – hora extra nocturna – días compensatorios liquidados.	Decreto 4477 de 2006
	Bonificación anual por servicios.	Decreto 199 de 2014 y Acuerdo 92 de 2003.
	Prima semestral.	Acuerdo 25 de 1990.
	Prima de navidad.	Decretos 1045 de 1978 y 853 de 2012.
	Prima de vacaciones.	Decretos 1045 de 1978, 281 de 1995 y 404 de 2006 y Ley 995 de 2005.
	Salario vacaciones.	Decretos 1045 de 1978, 281 de 1995 y 404 de 2006 y Ley 995 de 2005.
	Cesantías.	Decretos 1160 de 1947, 1252 de 2000, 1919 de 2001, 2663 de 1950, 3743 de 1950, 905 de 1951, 1045 de 1978, 2712 de 1999 y Leyes 6 de 1945, 50 de 1990, 344 de 1996 y 1071 de 2006.
	Intereses de las cesantías.	Los anteriores y comunicación al fondo nacional.
PERSONERÍA DE BOGOTÁ (fls. 178 – 180 y 328 c-6)	Sueldo básico.	Decreto 024 de 2017.
	Gastos de representación.	Acuerdo 34 de 1993.
	Prima técnica.	Acuerdo 34 de 1993 y Resoluciones Nos. 215 de 2013 y 980 de 2016.
	Prima de antigüedad.	Acuerdo 6 de 1986.
	Prima secretarial.	Acuerdo 92 de 2003.
	Horas extras.	Decreto 1042 de 1978, Acuerdo 9 de 1999 y Resolución Interna 886 de 2016.
	Bonificación por servicios.	Acuerdo 92 de 2003.
	Prima semestral.	Acuerdos 14 de 1977 y 25 de 1990 y Decreto 691 de 1978.
	Prima de navidad.	Decretos 1045 de 1978 y 229 de 2016.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdos 276 de 2007, 336 de 2008 y 528 de 2013.
	Prima de vacaciones.	Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 404 de 2006 y 1083 de 2015 y la Ley 995 de 2005.
	Bonificación de recreación.	Decreto 404 de 1978.
	Vacaciones en dinero.	Decreto 1045 de 1978.
	Cesantías e intereses.	Decretos 2767 de 1945, 2567 de 1946, 1160 de 1947, 1582 de 1998, 1252 de 2000 y Leyes 6 de 1945, 65 de 1946, 50 de 1990, 244 de 1995, 344 de 1996 y 1071 de 2006.
	Asignación Básica.	Constitución Política, Ley 4ª de 1992 y Decretos 1042 de 1978, 1919 de 2002, 23 de 2017.
	Auxilio de cesantías.	Leyes 6ª de 1945, 65 de 1946, 50 de 1990, 244 de 1995, 344 de 1996, 432 de 1998, Ley

Contraloría de Bogotá D.C. (fls. 182 a 186 c.6).		1071 de 2006, 1064 de 2006 y 1328 de 2009 Decretos 1160 de 1947, 2755 de 1966, 1045 de 1978, 888 de 1991, 1582 de 1998, 1453 de 1998, 1252 de 2000 y 19 de 2012.
	Vacaciones.	Ley 995 de 2005 y Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 2150 de 1995, 404 de 2006.
	Prima de vacaciones.	Ley 995 de 2005 y Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 2150 de 1995 y 404 de 2006.
	Bonificación por recreación.	Ley 995 de 2005 y Decretos 451 de 1984, 404 de 2006, 1374 de 2010.
	Prima de navidad.	Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.
	Auxilio de transporte.	Ley 15 de 1959 y Decretos 1258 de 1959, 5054 de 2009 y 1374 de 2010.
	Subsidio de alimentación.	Constitución Política, Ley 4ª de 1992 y Decretos 1042 de 1978 y 1397 de 2010.
	Gastos de representación.	Constitución Política, Leyes 4ª de 1992 y 1365 de 2009 y Decretos 1042 de 1978 y 1396 de 2010.
	Bonificación por servicios.	Decreto 2418 de 2015 y Acuerdo 092 de 2003.
	Prima secretarial.	Acuerdos 092 de 2003 y 26 de 1995.
	Prima de antigüedad.	Decretos 1042 de 1978, 2164 de 1991, 1133 de 1994, 1919 de 2002 y 2418 de 2015.
	Prima técnica.	Decreto 471 de 1990 y Acuerdo 658 de 2016.
	Prima semestral.	Decretos 1042 de 1978, 1919 de 2002 y 2351 de 2014.
	Horas extras, dominicales y festivos.	Decreto 1042 de 1978 y Acuerdo 30 de 1996.
	Vacaciones proporcionales en dinero.	Decreto 404 de 2006.
	Reconocimiento por permanencia.	Acuerdo 276 de 2007.

3.3. Finalidad de las acciones populares.

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio, un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas, para lo cual debe tenerse en cuenta el carácter eminentemente altruista de este tipo de acciones, pues dicha protección busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico expedito para la protección de los derechos que los afectan en común, estando así legitimados los directamente afectados, quienes teniendo como fin esa protección lo hacen sin perseguir en ello un lucro.

3.4. De las excepciones previas

De conformidad con lo previsto en el Artículo 23 de la Ley 472 de 1998, dentro de la contestación de la demanda solo podrán proponerse excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales deberán ser resueltas en la sentencia, razón por la que en este momento procesal el despacho procede a resolver la **excepción previa de cosa juzgada**, propuesta por la Contraloría de Bogotá, D.C., que se fundamentó en que dicho fenómeno ocurrió frente a las Acciones Populares 2005-00828 y 2007-00049, toda vez que también estuvieron dirigidas a obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público, por considerar que los actos administrativos por medio de los cuales se ordenó el reconocimiento y pago en favor de los servidores del Distrito de determinados factores salariales se encuentran viciados de inconstitucionalidad e ilegalidad, con idénticos fundamentos de hecho y cuyas sentencias se encuentran debidamente ejecutoriadas.

Para resolver esta excepción, es importante señalar que el Artículo 303 del Código General del Proceso dispuso que la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; por su parte, el Artículo 35 de la Ley 472 de 1998, tratándose de acciones populares, señaló que en estos procesos la sentencia tendría efectos de cosa juzgada respecto de las partes y el público en general.

Entonces, en principio, se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada cuando existe entre dos procesos identidad de objeto, de causa y de partes; sin embargo, pese a que la Ley 472 de 1998 ha señalado que las sentencias que se profieren en acción popular tienen efectos de cosa juzgada no solo entre las partes sino en el público en general, no puede perderse de vista que esta figura se ha flexibilizado jurisprudencialmente debido a la naturaleza de los derechos que se protegen con este medio de control. Así, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-622 de 2007, declaró exequible el Artículo 35 de la referida Ley 472 y destacó:

1. La cosa juzgada debe analizarse desde los límites subjetivo y objetivo, el primero relacionado con las partes y el segundo con la identidad de objeto y causa, este último que se predica solamente de las causas que han sido debatidas en el proceso y decididas en la sentencia, razón por la cual *“habrá de examinarse siempre cuál es la pretensión deducida en juicio anterior, para que pueda analizarse si existe o no la cosa juzgada y, además, cuáles los fundamentos de dicha pretensión. Pues bien puede ocurrir que unos mismos hechos sirvan de apoyo, sin embargo, a pretensiones diversas, sobre los cuales bien puede pedirse al Estado pronunciarse por conducto de la rama jurisdiccional, en proceso diferentes”*.
2. *“Tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración”*.
3. En las acciones populares se goza de una titularidad difusa, es decir que el derecho está en cabeza de toda la colectividad y cualquiera puede acudir a este medio de control para hacer efectiva su protección, razón por la cual, si bien no se puede exigir que para que se configure el fenómeno jurídico de cosa juzgada exista una clara identidad de partes, toda vez que cualquiera puede reclamar la protección de los derechos, tampoco se le puede otorgar a la sentencia el carácter de cosa juzgada absoluta y reconocerle efecto erga omnes cuando se trata de sentencias desestimatorias. Además, **“en estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos”** (Resaltado fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 9 de abril de 2014, dentro del proceso No. 25000232400020110005701, con ponencia del consejero Mauricio Fajardo Gómez, analizó el fenómeno de la cosa juzgada en acciones populares y explicó que existe cosa juzgada en sentido formal y en sentido material; la formal se configura con la identidad de elementos (partes, objeto y causa), mientras que la material hace alusión a la intangibilidad del contenido o el fondo mismo de la sentencia, pues solo en este caso se tiene certeza que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto y causa y que fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.

Sin embargo, la Corporación también reiteró que tratándose de acciones populares la sentencia que hace tránsito a cosa juzgada tiene efectos respecto de las partes y del público en general, razón por la cual no se requiere de una identidad plena respecto de las partes, es decir que el titular del derecho colectivo puede no coincidir y que en materia de protección de derechos e intereses colectivos la cosa juzgada es relativa cuando aparecen nuevos elementos probatorios.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

Bajo este derrotero, resulta procedente analizar si existe cosa juzgada entre los procesos señalados por la entidad accionada **2005-828 y 2007-00049** y la presente demanda y del proceso **2007-226**, siendo que este último también fue citado en los apartes de la contestación.

Para ello se debe tener claro el objeto, la causa y las partes dentro de la presente Acción Popular 2017-00050, así:

- Partes: Obra como accionante el ciudadano Oscar Domingo Quintero Arguello, a través de apoderada judicial, y como accionadas el Distrito Capital (incluye las entidades del sector central), el Concejo de Bogotá, la Personería de Bogotá y la Contraloría de Bogotá (auto admisorio, fls. 53 – 53 cuaderno ppal No. 1).
- El objeto: La presente acción pretende que se deje sin efectos o se suspenda la aplicación de los Acuerdos Distritales 14 de 1977, 006 de 1986, 25 de 1990, 40 de 1992, 034 y 037 de 1993, 26 de 1997, 013 de 1999, 092 de 2003, 276 de 2007 y 338 de 2008 o cualquier otro que haya creado, modificado o reglamentado factores salariales para los empleados del Distrito y que se adelanten las gestiones necesarias para que se ajuste el régimen salarial de dichos empleados.
- La causa: Las pretensiones del accionante se fundamentan en que dichos actos administrativos contrarían la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992, toda vez que fueron expedidos sin competencia para ello y, por consiguiente, vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Entonces, teniendo definidos estos aspectos se procederá a analizarlos frente a los fallos que se concentran ejecutoriados y respecto de los cuales se alega la cosa juzgada:

1. El proceso 2005-00828 fue conocido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y decidido mediante sentencia del 1º de diciembre de 2005. Esta demanda fue promovida por Luis Alfredo Mattos Vásquez en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., la Contraloría Distrital, la Personería Distrital y la Veeduría Distrital; tuvo como objeto que se ordenara a las entidades accionadas inaplicar el Artículo 28 del Acuerdo 025 de 1990 y, en consecuencia, pagar la prima semestral únicamente con el límite previsto en el Decreto 1042 de 1978, pues adujo la diferencia existente entre lo que se ha venido pagando y lo que realmente debe pagarse vulnera los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. El actor fundamentó sus pretensiones en que deben aplicarse las previsiones de la Ley 4ª de 1992 y que los términos de creación de la prima semestral en dicho acuerdo constituyen una desviación de dineros públicos. En esta ocasión la sede judicial que conoció la controversia consideró que, pese a que no cabe dentro de la presente acción un juicio de legalidad sobre el acto administrativo, el hecho de evidenciar alguna irregularidad sobre su expedición no constituye necesariamente una vulneración al derecho a la moralidad administrativa; adicionalmente, el accionante no cumplió con su deber de demostrar que las entidades accionadas hayan sufrido detrimento patrimonial por el hecho de pagar la prima semestral a que se refiere el Acuerdo, pues se limitó a acusar de ilegalidad un acto administrativo pero no demostró la vulneración de los derechos colectivos alegados.
2. El proceso 2007-00049, conocido por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C. y fallado mediante sentencia del 16 de abril de 2010, tuvo como accionante al ciudadano Juan Carlos Galindo Alvarado y como accionada al Distrito Capital y a la Contraloría de Bogotá, D.C.. Las pretensiones de esta demanda se centraron obtener el amparo de los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y la moralidad administrativa, vulnerados por las accionadas al reconocer y pagar en favor de los empleados de la Contraloría las primas de servicios, de antigüedad, secretarial y la bonificación por servicios prestados, creadas mediante los Acuerdos 25 de 1990, 6 de 1986 y 92 de 2003. Estas pretensiones se fundamentaron en que ni los Concejos distritales ni las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas del nivel territorial tienen competencia para establecer factores salariales o prestacionales en favor de sus empleados públicos y, por tanto, el pago de esos emolumentos creados sin competencia desconocen los derechos colectivos invocados.

En esta oportunidad, el juez constitucional señaló que este proceso no se encontraba cobijado por el fenómeno jurídico de la cosa juzgada respecto de la demanda

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

identificada con el número 2005-00828, toda vez que para este caso no se está solicitando la inaplicación de cierta norma o disposición, sino que se dejen de reconocer las primas adicionales a navidad y vacaciones por considerar que los actos administrativos que las crearon fueron expedidos sin competencia para ello, por lo que consideró que los dos procesos son diferentes y que el primero no impide que este sea fallado de fondo.

Para resolver el fondo del asunto, citó las normas de creación de las referidas primas y señaló que las mismas se encuentran debidamente reconocidas en favor de los servidores de la Contraloría de Bogotá, D.C., por actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, razón por la que no se evidencia que haya amenaza o vulneración a los derechos colectivos invocados.

3. La acción popular 2007-00226 tramitada ante el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D.C., tuvo como demandante a la ciudadana Ángela Catherine Martín Peña y como entidad accionada al Concejo de Bogotá. Las pretensiones se centraron en obtener la cesación definitiva en el pago por concepto de primas semestral, de antigüedad, secretarial y técnica y la bonificación por servicios prestados, creados mediante los Acuerdos Distritales 25 de 1990, 6 de 1986, 92 de 2003, 20 de 1994 y la Resolución No. 170 de 1995, así como la adecuación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos distritales excluyendo dichos factores. Como fundamento de sus pretensiones, adujo que los acuerdos que crearon las referidas primas fueron expedidos por autoridad distrital sin tener competencia para ello conforme a la Constitución Política de 1991 y a la Ley 4ª de 1992. Esta sede judicial, luego de definir los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público concluyó que la parte actora no demostró que existiera vulneración o amenaza a los derechos colectivos invocados.

Entonces, al revisar la identidad de sujetos, objeto y causa de cada uno de los procesos citados, en principio, se evidencia una identidad que impediría emitir un nuevo pronunciamiento, pues en los procesos 2005-00828, 2007-00049 y 2007-00226 fungieron como entidades accionadas, aunque por separado, el Distrito Capital, el Concejo de Bogotá, la Personería de Bogotá y la Contraloría de Bogotá, las cuales también son accionadas en la presente acción. Vale la pena recordar que aunque los accionantes para todos los procesos son diferentes, como se señaló en precedencia, por la naturaleza de los derechos que se pretenden proteger este requisito se flexibiliza, pues cualquier ciudadano puede acudir a este medio de control con una posición altruista en defensa de los intereses colectivos; ahora bien, el objeto de dichos procesos fue la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público y, como consecuencia de ello, que se dejen de pagar los factores creados por acuerdos distritales, ya sea por suspensión de dichos actos administrativos o porque se disponga su cesación para evitar que continúe la vulneración de los derechos, mientras que la causa de los mismos radicó en que los accionantes coinciden en afirmar que los factores de los cuales se benefician los servidores del Distrito fueron creados por la autoridad sin competencia para ello o excediendo las facultades constitucionales y legales.

Sin embargo, esta sede judicial considera que solo se reúnen parcialmente los requisitos de la cosa juzgada formal, pues los actos administrativos que fueron señalados como originarios de la presunta amenaza o vulneración para los procesos 2005-00828, 2007-00049 y 2007-00226 fueron los Acuerdos 025 de 1990, 6 de 1986, 20 de 1994 y 92 de 2003, mientras que en el presente caso, además de los referidos acuerdos también se señalan como vulneratorios los siguientes: 14 de 1977, 40 de 1992, 034 y 037 de 1993, 013 de 1999, 276 de 2007 y 338 de 2008, circunstancia que no impide resolver de fondo el asunto, pues no puede perderse de vista que también se debe analizar la cosa juzgada material, la cual hace referencia a la intangibilidad del contenido o el fondo mismo de la sentencia y que para el presente caso se considera como no configurada, pues las sentencias dictadas con anterioridad en los procesos ya reseñados además de ser nugatorias tuvieron como base fundamental la falta de probanzas en el proceso que permitieran establecer de forma irrefutable que con las aplicación de dichos actos administrativos las entidades accionadas amenazarán o vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público.

Por lo antedicho, resulta viable estudiar el fondo del asunto a la luz del material probatorio arrojado por el accionante y con los nuevos argumentos expuestos por las partes.

3.5. Consideraciones de fondo

3.5.1. Procedencia de la acción popular

Como excepción de fondo, las autoridades accionadas y los coadyuvantes del extremo pasivo coincidieron en alegar que la acción popular se torna improcedente cuando lo pretendido, como en el presente caso, es anular, suspender o dejar sin efectos un acto administrativo de contenido general, pues consideran que para ello la Ley consagró los medios de control de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho e incluso nulidad por inconstitucionalidad y que al juez popular solamente le está dado verificar si existe o no amenaza o vulneración a los derechos colectivos, pero no puede traspasar la órbita del juez natural para entrar a establecer la constitucionalidad o legalidad de los actos administrativos.

Para resolver esta excepción de fondo, es necesario recordar que la Ley 1437 de 2011 incluyó como medio de control el que denominó “protección de los derechos e intereses colectivos”, en su Artículo 144, bajo los siguientes términos:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda” (Resaltado fuera del texto).

Esta disposición normativa y particularmente la expresión “sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos” fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional que mediante Sentencia C-644 de 2011 la declaró exequible, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

1. Definió las acciones populares como el medio procesal con el que se busca asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de la administración o de un particular, teniendo como finalidad: i) evitar el daño contingente; ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos colectivos; o iii) restituir las cosas a su estado anterior.
2. Efectuó un recorrido histórico sobre las formas en que se ha regulado la acción popular y precisó que con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se constitucionalizó este tipo de acciones ante la necesidad de protección de derechos derivados de las nuevas realidades socio – económicas, en las que el interés afectado ya no es particular sino compartido.
3. La expresión normativa acusada se encuentra conforme a los Artículos 29 y 229 de la Constitución Política, toda vez que lejos de desconocer el proceso judicial lo que hace es fortalecerlo, así como tampoco desconoce el carácter principal y autónomo de la acción que se armoniza con los distintos medios de control judicial, pues el derecho al debido proceso implica ser juzgado conforme al procedimiento señalado previamente para cada acción, es decir que el objeto de la norma se centró, sin privar a los ciudadanos de la protección de los derechos colectivos, en evitar el desconocimiento del derecho al debido proceso.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

4. Precisó que el juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo, sino que su papel es como garante de un derecho colectivo y *"antes de dedicarse a determinar a determinar quién debía proferir un acto o como debía celebrarse un contrato, debe adoptar medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado..."*.
5. Analizó el precedente jurisprudencial que giró en torno a la posibilidad declarar la nulidad de actos administrativos en ejercicio de la acción popular antes de la Ley 1437 de 2011 y concluyó que las posiciones no han sido pacíficas, razón por la cual resulta válido que se el legislador quien defina ese aspecto.

Frente a este aspecto, resulta relevante señalar que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 10 de marzo de 2016, con ponencia de la consejera Martha Nubia Velásquez Rico, proferida dentro de la acción popular No. 54001233300020120013101, efectuó un análisis detallado acerca de las posiciones que ha adoptado la jurisdicción de los contencioso administrativo frente a la posibilidad anular actos administrativos, de lo cual vale la pena destacar:

"El primer período, ubicado entre 1998 –fecha de expedición de la Ley 472- y el año 2003, se caracterizó porque todas las Secciones de esta Corporación tenían competencia para resolver procesos relacionados con acciones populares, sin distinguir los derechos colectivos involucrados en el proceso.

Fue la etapa de la competencia ampliada para conocer internamente de esta acción, razón que explica históricamente porqué en cada Sección se decidieron con autonomía los mismos problemas jurídicos asociados a los derechos colectivos y a la acción popular, de allí que se propiciaron tanto contradicciones menores como severas sobre los mismos puntos de derecho, porque cada Sección pudo resolver de manera distinta un problema idéntico. No obstante, al evaluar ese período se observa que prevaleció la unidad de solución en la mayoría de problemáticas sustanciales y procesales, aunque en algunos de los casos surgieron discrepancias inevitables.

Precisamente, la problemática acerca de la procedencia de la acción popular contra actos administrativos fue uno de los asuntos álgidos y confusos, así que la jurisprudencia de cada Sección tomó posición. El resultado fue que algunas Secciones admitieron esta acción para controvertir actos administrativos y otras lo negaron, defendiendo la autonomía, suficiencia y preponderancia de la acción ordinaria sobre la constitucional.
(...)

El segundo período se inauguró con el anterior reglamento. Rápidamente se insinuó un resultado positivo, porque a partir de ese año se redujeron sustancialmente las contradicciones, porque las dos Secciones tuvieron más coincidencias en la solución de los problemas sustanciales y procesales relacionados con las acciones populares.

No obstante, se mantuvo parcialmente el problema que interesa a este proceso, de un lado porque si bien ambas Secciones coincidieron en admitir que la acción popular procedía contra los actos administrativos, cuando amenazaran o violaran un derecho colectivo –aspecto positivo-, la Sección Primera mantuvo que no se podían anular y la Sección Tercera tuvo decisiones alternativamente cambiantes -en ocasiones concluyó que no se podía anular y en otras que sí era posible, según la evolución que mostraba el pensamiento interno de esta Sala-

El tercer período empezó con la Ley Estatutaria 1285 de 2009, que creó el mecanismo de la revisión eventual de las acciones populares¹. Esta disposición estableció que al Consejo de Estado

¹ "Artículo 11. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

"Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

"La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

le corresponde seleccionar, para revisión, "... las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia".

La aplicación de esta ley produjo el siguiente resultado: la Sala Plena de esta Corporación asumió la competencia para fallar las acciones populares y, en adelante, sus providencias vinculan a las dos Secciones que conocen, como jueces de instancia, los procesos de acción popular. No obstante, en términos de la solución al problema que interesa para el caso concreto, durante estos años la Sala Plena no definió si los actos administrativos son o no susceptible de ser enjuiciados a través de las acciones populares y si además se podían anular o suspender.

En este período el Consejo de Estado conoce en dos casos de las acciones populares: i) como juez de segunda instancia, por apelación de las sentencias que dictan los tribunales -Secciones Primera y Tercera- y ii) como juez de revisión eventual -Sala Plena-.

El anterior escenario de competencias se conservó en una especie de cuarto período, que es el actual, y que inició con la vigencia de la Ley 1437 de 2011 -que entró a regir el 2 de julio de 2012-. La idea central es que esta ley conservó la distinción anterior, porque la función de ser juez de instancia y juez de revisión se mantiene intacta.

La diferencia, que permite clasificar este lapso como un período autónomo, es que producto de la inestable situación acerca del alcance del control de los actos administrativos a través de las acciones populares, el legislador se sumó al debate y participó de la solución, y en el inciso 2 del artículo 144 indicó que este medio de control procede contra los actos administrativos, pero que no se pueden anular, aunque sí se pueden adoptar medidas para evitar la amenaza o la violación al derecho².

Esta posición, convertida en ley, prácticamente cerró la brecha donde se incubaban los problemas alrededor de la problemática que se analiza -independientemente de la corrección o incorrección de la solución que ofreció-.

Bajo este recuento, la Corporación concluyó que la tesis asumida hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 apuntaba a que los actos administrativos se pueden anular si esta decisión protege los derechos e intereses colectivos, bajo el entendido que al analizar la legalidad de estos se demuestre de manera incontrovertible que la manifestación de voluntad de la administración sea la causa directa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo, posición jurisprudencial que impera para los procesos de acción popular iniciados antes del 2 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011), pues la fecha de inicio de cada proceso determina la legislación y la jurisprudencia aplicable.

Sin embargo, el mismo Consejo de Estado, mediante sentencia del 13 de febrero de 2018, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, proferida dentro del proceso No. 25000231500020020270401, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, unificó su criterio en torno a la posibilidad de anular actos administrativos en el trámite de la acción popular y concluyó que *"el juez de la acción popular no puede declarar la nulidad de los actos*

¹Parágrafo 1º. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

²Parágrafo 2º. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

³Art. 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

"Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

"Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda".

administrativos causantes de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, aún si se trata de hechos ocurridos antes de la vigencia de la Ley 1437”.

Para arribar a esta conclusión la Corporación precisó que:

1. La acción popular no fue instituida para sustituir las finalidades y competencias previstas en otras acciones judiciales ordinarias.
2. *“Cuando el juez de lo contencioso administrativo decide una acción popular, tiene la facultad de tomar amplias decisiones para proteger el derecho o interés colectivo amenazado. Pese a ello, esta gama de posibilidades no implica necesariamente que el juez popular pueda anular el acto administrativo, que además, es una atribución propia del ejercicio de otros mecanismos judiciales con características bien definidas”.*
3. *“El artículo 10.º ib., dispensa al actor de la acción popular de interponer previamente los recursos ante la administración pública, como requisito para presentar la demanda, lo cual se justifica **porque el estudio del acto administrativo que se realiza en la acción popular, no se circunscribe a un juicio racional de legalidad, bajo la óptica exclusiva de las causales de nulidad del acto administrativo**, esto es, el análisis de la posible infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió” (Resaltado fuera de texto).*
4. Declarar la nulidad de un acto administrativo por parte del juez popular puede traer dificultades al juez ordinario para dar las órdenes de restablecimiento que se originen de dicha anulación o incluso generar decisiones contradictorias entre el juez constitucional y el juez ordinario.
5. Ahora bien, que el juez popular no pueda declarar la nulidad de los actos administrativos no implica que no esté facultado para adoptar otras medidas en orden a resguardar los derechos colectivos amenazados o vulnerados como podrían ser (i) *La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;3* (ii) *interpretación condicionada del acto administrativo;* (iii) *la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.*

Siguiendo esta línea argumentativa, le asiste razón al extremo pasivo de la litis cuando señala que resulta improcedente la acción popular para estudiar la legalidad y anular los actos administrativos distritales que crean o reglamentan factores salariales y no salariales y prestaciones en favor de los servidores del Distrito, toda vez que para ello el legislador estableció otros medio de control; sin embargo, también resulta claro que cuando la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados proviene de un acto administrativo el juez tiene la facultad de adoptar las medidas necesarias para las salvaguarda de los referidos intereses colectivos, razón por la cual para determinar si realmente la aplicación de los acuerdos distritales reseñados por el accionante amenazan o vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, se hace necesario referirse al alcance de dichos derechos y la forma en que se demuestra su vulneración.

3.5.2. De los derechos colectivos invocados

3.5.2.1. Derecho colectivo a la moralidad administrativa

El derecho a la moralidad administrativa fue consagrado constitucionalmente en los Artículos 88 y 209 de la Carta Política de 1991, en los siguientes términos:

“ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

³ Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.
(...)*

ARTICULO 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”.

Así, frente a este principio vale la pena traer al caso el análisis efectuado por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante providencia del 1 de diciembre de 2015, dictada dentro de la acción popular con radicación No. 11001333103520070003301 en sede de revisión eventual, con ponencia del consejero Luis Rafael Vergara Quintero, que arribó a las siguientes conclusiones:

1. Luego de realizar un recorrido por los diferentes pronunciamientos de la Corporación en torno al tema, señaló que, pese a que inicialmente la moralidad administrativa iba de la mano con la legalidad, precisando que no todo lo ilegal es inmoral, se empieza a sostener el criterio según el cual no es suficiente aducir como fundamento de la violación al derecho colectivo de la moralidad administrativa una actuación ilegal, sino que se debe cumplir con la carga de definir el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio con acusaciones propias al principio y no con la mera ilegalidad.
2. *“En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la **desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa**, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado”.*
3. Se desconoce el principio de moralidad administrativa cuando quien cumple la función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad, promover la prosperidad general, o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, razón por la cual **“el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones”.**
4. Precisó que la moralidad tiene dos elementos constitutivos: i) el elemento objetivo relacionado con el quebrantamiento del orden jurídico, es decir, la conexión moralidad – legalidad, en el entendido que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; y ii) el elemento subjetivo en cuanto no se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias ajenas a los fines de la correcta función pública.
5. Luego de analizar los elementos subjetivo y objetivo, el Consejo de Estado resaltó que *“se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa”,* así como cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no solo por disposición de la Ley, sino

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

porque al tratarse de este derecho colectivo se limita que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad, sino que se deben aportar todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue trasgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa. Así, *“La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública”*. *“En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente”*.

Con posterioridad, el mismo Consejo de Estado, mediante sentencia del 16 de marzo de 2017, dictada dentro del proceso No. 25000232400020040089401, con ponencia del consejero Ramiro Pazos Guerrero, señaló que *“El sentido que se encuentra a lo afirmado corresponde a **la necesaria precisión respecto de que no toda transgresión al orden jurídico trae aparejada la violación a la moralidad administrativa y que el análisis del juez no puede limitarse a la verificación silogística del desacato a un precepto legal o a un principio constitucional**, sino que se debe examinar si detrás de esta se esconde una práctica inmoral de los involucrados, entendida por tal aquella encaminada a obtener o brindar un provecho indebido a un particular, mediante conductas que pueden calificarse como deshonestas o desviadas. (Resaltado fuera de texto)*.

En este mismo sentido, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en providencia del 2 de diciembre de 2013, con ponencia de la consejera Stella Conto Díaz del Castillo, proferida dentro de la acción popular No. 76001233100020050213001, ya se había referido a la moralidad administrativa, en el sentido de señalar este derecho colectivo trasciende a valores que la sociedad reclama y que no se quedan solo en el ámbito de la legalidad, en los siguientes términos:

“En criterio de la Sala, la moralidad administrativa es un valor constitucional que, si bien lo contiene, alcanza mayor jerarquía que el de la legalidad, en tanto no se agota en éste, trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, para el efecto la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos. Es decir se propugna por una estricta corrección que al legislador no le queda posible particularizar, pero que, en todo caso, se encuentra inmersa en el manejo de lo público y que impone a la acción popular, en cuanto mecanismo de control ciudadano por excelencia para lograrlo, mayor alcance que el que se predica de las acciones de nulidad. Si la misma Carta Política dispuso que el juez popular protegiera integralmente la moralidad administrativa, no puede atribuirse a la acción un carácter parcial, residual o subsidiario menguando su eficacia, cuando precisamente se trata de propender por la defensa de un interés de mayor envergadura
(...)

No se trata, entonces, de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, pues ello le corresponde al de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias, dado que se trata de proteger derechos de contenido difuso, ensombrecidos por deshonestos y repudiables oportunismos individuales”.

Entonces, para que se considere vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa, más allá de comprobarse que los actos administrativos que crearon los factores que devengan los servidores del Distrito fueron proferidos por autoridad que carece de competencia para ello (causal de nulidad de los actos administrativos que debe ser analizada por el juez de la causa) debe demostrarse de forma contundente que esa expedición irregular esconde una práctica inmoral que puede ser calificada como deshonestas o desviada y desconoce los fines de la función administrativa.

3.5.2.2. Derecho colectivo al patrimonio público

El Consejo de Estado, mediante sentencia del 8 de junio de 2011, con ponencia del consejero Jaime Orlando Santofimio Gamboa, proferida en la Acción Popular No.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

25000232600020050133001, estableció el concepto y alcance del derecho colectivo al patrimonio público, así:

“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”⁴. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”⁵.

El concepto de patrimonio público “cubija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”⁶. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”⁷.

Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones “que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa” por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”⁸. (Resaltado fuera de texto).

De lo expuesto se extrae que este derecho colectivo recae sobre la totalidad de bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado y que guarda una estrecha relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues su amenaza o vulneración también tiene un contenido subjetivo importante, toda vez que supone honestidad y pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

Posteriormente, esa misma Corporación, mediante sentencia del 25 de febrero de 2016, proferida dentro del proceso No. 25000232400020120065601, con ponencia de la consejera Olga Melida Valle de De la Hoz, precisó que la protección del derecho colectivo al patrimonio público, a través de la acción popular, **se orienta a garantizar una administración eficiente y responsable que debe acompasarse con la buena fe y la transparencia que exige la moralidad administrativa**, además explicó la doble naturaleza de este derecho, bajo el punto de vista subjetivo, relacionado con la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de invocar su protección y desde el punto de vista objetivo relacionado con la obligación de las entidades públicas para actuar bajo los postulados de eficiencia y transparencia, en los siguientes términos:

“El derecho colectivo al patrimonio público tiene una doble naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano, de un lado puede hablarse de una dimensión subjetiva, la cual le otorga el calificativo de derecho y que conlleva la posibilidad de que cualquier ciudadano pida su protección mediante la acción popular; de otro, una dimensión objetiva o de principio que se traduce en la obligación de las entidades públicas de gestionarlo de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la constitución y cumpliendo la legalidad presupuestal vigente”.

En esta misma providencia, se explicó que este derecho colectivo tiene a su vez dos elementos: **“1. La existencia de un patrimonio de propiedad de una persona pública, y; 2. El**

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 13 de febrero de 2006. Exp. AP - 1594 de 2001.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 6 de septiembre de 2001. Exp. AP - 163 de 2001. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002. Exp. 13601. C.P.: Ligia López Díaz.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 21 de febrero de 2007. Exp. AP 2004-00413 C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de mayo de 2008. Exp. 01423-01 C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

⁸ Véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. 12 de octubre de 2006. Exp. AP 857 -01 C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente coloca en entredicho el interés colectivo protegido”.

3.5.3. Caso concreto

Para aterrizar las anteriores consideraciones al caso de autos, es importante señalar que el actor popular con la presente acción lo que busca es que se deje sin efectos jurídicos actos administrativos distritales por medio de los cuales se han creado, modificado o reglamentado factores con y sin carácter salarial y prestacional en favor de los servidores del Distrito, por considerar que con la aplicación de los mismos se vulneran los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

Argumentó que dichos actos fueron expedidos con desconocimiento de las previsiones de la Constitución Política y la Ley 4ª de 1992 y por autoridades que carecen de competencia para ello, razón por la cual los consideró ilegales. Como fundamentos jurídicos, adujo que los servidores del Distrito no gozan de un régimen salarial especial o diferente a los de las demás entidades territoriales, así como tampoco pueden ser beneficiarios de las disposiciones del Decreto 1042 de 1978 y en sus alegatos de conclusión consideró que los problemas jurídicos que debe resolver el juez constitucional son los siguientes: *“Cuáles fueron los cambios que en materia salarial de los empleados públicos introdujo la Constitución Política de 1991?”, “La fórmula derogatoria contenida en los decretos que anualmente expide el Gobierno nacional fijando el régimen salarial de los empleados públicos de los entes territoriales, dejan a salvo o vigentes los acuerdos expedidos por los concejos distritales o municipales con anterioridad y posterioridad a la Constitución Política de 1991 en materia de factores salariales?”, “Los empleados públicos del Distrito Capital tienen un régimen especial en materia salarial y prestacional?”, “Quién define anualmente el incremento salarial de los empleados públicos vinculados al Distrito Capital?” y “Cuáles son en materia salarial los derechos adquiridos de los empleados públicos del Distrito Capital?”.*

Entonces, considera esta sede judicial que los argumentos esbozados por el accionante y los problemas jurídicos que, a su juicio, debe abordar el juez popular son los propios de un juicio de legalidad de los actos administrativos distritales, pero distan de ser aquellos que sirven de fundamento para demostrar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, pues no se encuentra un argumento concreto respecto de la forma en que la administración haya actuado de mala fe favoreciendo intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa, con inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal y desplegando una conducta antijurídica o dolosa o que se ponga en evidencia una gestión irresponsable o negligente en el uso y destinación de los recursos públicos que denote que estos no fueron utilizados de manera eficiente y conforme a las normas presupuestales o que tuvieron una destinación diferente para la cual estaban previstos.

Ahora bien, de las pruebas arrojadas al plenario se lee que el sector central de la administración pública distrital, la Personería de Bogotá y la Contraloría de Bogotá pagan o en algún periodo de tiempo pagaron a sus empleados factores como asignación básica mensual, horas extras diurnas, nocturnas y trabajo ocasional en dominicales y festivos, prima de antigüedad, gastos de representación, prima técnica, bonificación por servicios prestados, prima semestral, prima secretarial, reconocimiento por permanencia en el servicio público, auxilio de alimentación, subsidio de transporte, quinquenio, prima de riesgo, bonificación por permanencia, auxilio de maternidad, auxilio de defunción, auxilio gastos educativos, con fundamento en actos administrativos distritales. A esta información se acompañó el monto que las entidades han pagado por dicho concepto desde el año 1993 hasta la fecha o desde el momento de creación de cada ente o de cada emolumento hasta la actualidad.

Sin embargo, la prueba relacionada solo demuestra que los factores se pagan teniendo como sustento actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y el monto de cada uno de ellos, pero esto no comprueba que dichos pagos se realicen de mala fe, que los recursos destinados para esos pagos se hayan desviado o utilizado para cubrir otros rubros, que las sumas de dinero pagadas por esos conceptos hubiesen tenido una destinación diferente y la administración la haya utilizado indebidamente para pagar emolumentos en favor de los trabajadores, que se hayan utilizado para favorecer los intereses particulares de alguien o que correspondan a una gestión irresponsable o negligente de la administración, aspectos necesarios para demostrar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa o al patrimonio público.

Es del caso recordar que al juez popular no le está dado analizar la legalidad de actos administrativos desde el punto de vista de las causales ordinarias de nulidad, sino que su análisis debe obedecer a la relación estricta de causalidad entre el acto administrativo y la violación de los derechos colectivos, caso en el cual no puede declarar su nulidad sino que debe acoger medidas como (i) *La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;9* (ii) *interpretación condicionada del acto administrativo*; (iii) *la suspensión de los efectos -eficacia*. Entonces, como en el presente asunto no se ha demostrado que exista amenaza o vulneración alguna a los derechos colectivos invocados por la parte actora, la eventual falta de competencia para expedir actos administrativos distritales que creen o modifiquen factores o emolumentos en favor de los servidores del Distrito no resulta de competencia del juez popular y su eventual configuración no implica que necesariamente se demuestre la vulneración del derecho a la moralidad administrativa, pues ilegalidad no es sinónimo de inmoralidad, sino que dicha ilegalidad debe ir acompañada de la prueba fehaciente respecto de las actuaciones de mala fe y de la intención de beneficiar intereses particulares.

Igual sucede con el derecho colectivo al patrimonio público pues, como se analizó en precedencia, este derecho tiene dos elementos constitutivos, que exista el patrimonio y que la gestión de la administración sea irresponsable o negligente; entonces, para este caso, el despacho observa que existen rubros destinados al pago de salarios y prestaciones de los servidores del Distrito conforme tanto a la Ley como a los actos administrativos que en la acción popular se acusan de ilegales; sin embargo, no avizora argumento o prueba alguna que permita establecer que las actuaciones de la administración son irresponsables o negligentes. Contrario a ello, no puede perderse de vista que el patrimonio público en este caso se destina al pago de derechos laborales irrenunciables que resultan ser fundamentales y que constituyen una obligación para la administración. En este sentido, solo le corresponde al juez natural analizar la legalidad de los actos administrativos desde las causales de nulidad previstas en la Ley y ya con fundamento en la decisión que eventualmente se acoja la administración deberá adecuar la destinación de sus recursos, pero mientras esta sea la situación actual, las entidades están obligadas a cumplir con la carga salarial y prestacional que les corresponde.

En consecuencia, no encuentra el despacho mérito suficiente para concluir que la administración incurrió en amenaza o vulneración a los derechos colectivos aquí alegados, razón por la cual no puede esta sede judicial resolver cosa diferente que negar el amparo solicitado.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO CINCUENTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR la protección de los derechos colectivos invocados por la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- En consecuencia, **NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO.- Tener como coadyuvante del extremo pasivo a la Federación Regional de Bogotá de la Unión Sindical Colombiana de Trabajo – FEDEUSCTRAB BOGOTÁ y reconocer como apoderado de la misma al abogado José Manuel Rativa Mayusa, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 79.234.649 y portador de la T.P. 164.338 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del memorial visible a folios 206 a 208 del cuaderno ppal No. 7.

CUARTO.- Tener como coadyuvantes del extremo pasivo a los ciudadanos Aura Fajardo Moreno, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 52.702.041; Andrea Montaña García, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 52.847.521; Oscar Sánchez Gaitán, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 79.394.142; y Germán Núñez Rodríguez, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 79.607.942; y reconocer como apoderado de estos coadyuvantes al abogado José Gregorio Hernández Galindo, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19.231.121 y

⁹ **Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción.** En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

Expediente: 11001-3342-051-2017-00050-00
Demandante: OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGUELLO
Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y OTROS
ACCIÓN POPULAR

portador de la T.P. 21.373D1 del C.S. de la J., en los términos y para los efectos del poder visible a folios 160 y 161 del cuaderno principal No. 12.

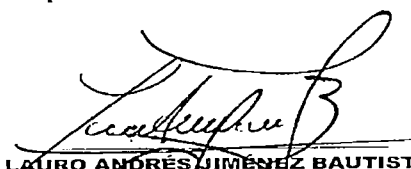
QUINTO.- Tener como coadyuvante del extremo pasivo al Sindicato de Trabajadores de la Secretaría Distrital de Planeación – SINTRAPLAND, conforme al memorial que reposa a folios 199 a 207 del cuaderno principal No. 12 y a los ciudadanos que presentaron escritos de coadyuvancias junto con sus alegaciones finales a folios 209 a 331 del cuaderno principal No. 1; 1 a 301 del cuaderno principal No. 8; 1 a 301 del cuaderno principal No. 9; 1 a 303 del cuaderno principal No. 10; 1 a 303 del cuaderno principal No. 11; y 1 a 138 del cuaderno principal No. 12 y que no hayan sido reconocidos como tales en providencias anteriores.

SEXTO.- Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente, previas las constancias de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NORBERTO MENDIVELSO PINZÓN
Juez

AM

JUZGADO CINCUENTA Y UNO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.	
Hoy 02 MAY 2018	se notifica el auto anterior por anotación en el Estado
	
LAURO ANDRÉS JIMÉNEZ BAUTISTA SECRETARIO	