

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

JUZGADO055 ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA ORAL BOGOTA

FIJACION EN LISTA DE 1 DIA

FIJACION LISTA No.006

Fecha:28/08/2023

Página:1

No Proceso	Clase de Proceso	Demandante	Demandado	Cuad.
1100133 42 055 2018 00094	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DIANA ROCIO MONTES	NACION - RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL	
1100133 42 055 2018 00240	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	MARGARITA MARIA CHINCHILLA	NACION RAMA JUDICIAL DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL	

No Proceso	Clase de Proceso	Demandante	Demandado	Cuad.
------------	------------------	------------	-----------	-------

FIJACION EN LISTA : 28/08/2023 A LAS OCHO DE LA MAÑANA (8 A.M.)



Maria Alejandra Molina Osorio
Secretaria Juzgado 55 Administrativo del Circuito de Bogotá

SE DESFIJA HOY 28/08/2023 A LAS CINCO DE LA TARDE (5 P.M.)



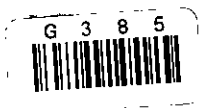
Maria Alejandra Molina Osorio
Secretaria Juzgado 55 Administrativo del Circuito de Bogotá



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial



Dr. RAMIRO BASILI COLMENARES SAYAGO

Juez Segundo Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá

Cra. 57 #43-91, Bogotá

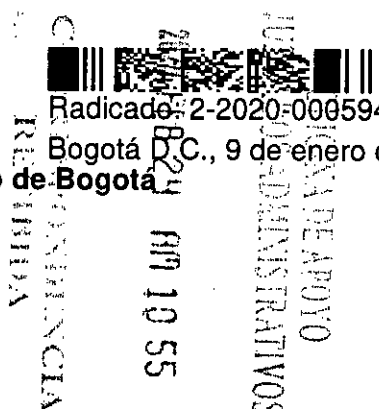
Bogotá D.C.

Radicado entrada 1-2019-109827

No. Expediente 153/2020/RCO

Radicado: 2-2020-000594

Bogotá D.C., 9 de enero de 2020 11:43



EXPEDIENTE No. 11001- 33-42- 055- 2018- 00094- 00

MEDIO CONTROL: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

ACTORA: **DIANA ROCIO MONTES RODRIGUEZ**

ACCIONADOS: **DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS**

Asunto: CONTESTACIÓN DEMANDA

YENNY PAOLA PELÁEZ ZAMBRANO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.022.382.430 de Bogotá D.C., portadora de la tarjeta profesional No. 252.962 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderada judicial de la **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PUBLICO** mediante poder especial que se adjunta con el presente escrito y expresamente se acepta, solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería, y en el mismo sentido manifiesto a usted que encontrándose vigente la oportunidad procesal, procedo a **CONTESTAR LA DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

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

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

Por la misma razón, desconocemos la situación fáctica en la que se encuentra la parte actora, si es o no trabajador (a) de la Rama Judicial, su cargo o fecha de ingreso, lo mismo que el monto de su salario, la periodicidad de los pagos, o las reclamaciones que haya hecho a su empleador y las respuestas que haya recibido.

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

PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LAS PRETENSIONES

Este Ministerio se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no ha transgredido las disposiciones citadas por la apoderada de la demandante, en razón a que no existe, ni existió, vínculo jurídico alguno, legal, reglamentario, contractual o laboral

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



8cqC c6ER Xoi+ w3ro 381 1700 first Qgl=

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



con la accionante. Igualmente, la cartera que represento no tiene el deber legal de reconocer ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Los actos administrativos controvertidos no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la controversia planteada en esta ocasión obedece a una situación fáctica y jurídica que tiene la demandante con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, las cuales son dependencias del Consejo Superior de la Judicatura y en ningún momento hay participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

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

El Juzgado Segundo Administrativo Transitorio de Bogotá mediante auto admisorio 18 de octubre de 2019, dispuso vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como litis consorte necesario, en caso de que se imponga condena a las entidades demandadas.

En efecto, esta defensa advierte que frente a la vinculación de oficio efectuada por el Despacho, no se encuentra ningún argumento jurídico que soporte el llamamiento que se hace de esta cartera al proceso de la referencia, situación que hace invalida e ineficaz la comparecencia de esta entidad al *sub lite*, más aun cuando es convocado a un proceso judicial sin indicársele siquiera las razones de fondo que el Despacho considera suficientes para que este asuma algún tipo de responsabilidad dentro del mismo.

En ese orden, es evidente que la determinación adoptada por el Despacho desconoce y vulnera el derecho al debido proceso de la cartera que represento, al ser esta llamada a que se haga parte de un proceso judicial y más aun de hacerse responsable de una eventual condena, como lo refirió en el auto admisorio de la demanda, sin que se le haya indicado las razones jurídicas para vincular a esta entidad dentro del presente medio de control.

La anterior situación descrita afecta el derecho al debido proceso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y más que todo a su derecho de defensa y contradicción, puesto que de oficio se solicita que sea vinculado al proceso, sin informársele los cargos que se le endilgan para hacerse responsable de una eventual condena, sin que esta pueda defenderse de lo que se le acusa, pues desconoce de tales motivos.

En consecuencia, de ello, en los procesos de nulidad y restablecimiento cuya competencia radica en el Juez Administrativo, este solo tiene que adentrarse a determinar la legalidad del acto cuestionado, y no ahondar en otros ámbitos en los cuales no es competente.

En efecto, lo anterior evidencia lo inocuo de la presencia de este Ministerio en el presente proceso, aunado a que, de la revisión del artículo 61 del Código General del Proceso, se da cuenta que esta norma refiere que se presenta el Litisconsorte necesario cuando están presentes los siguientes elementos:

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

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



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

Desarrollo del elemento "A":

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

Desarrollo del elemento "B"

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

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso."

Razón que evidencia que en esta clase de procesos no se configuran los elementos necesarios para la integración del litisconsorte necesario, ya que – como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia– *"...tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de unos actos administrativos expedidos por la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, es esta entidad la llamada a resistir la pretensiones de la demanda y; en caso de prosperar la pretensión de nulidad, habrá que determinarse si la entidad demandada es la*



obligada o no al reconocimiento y pago de las prestaciones, decisión de fondo para la cual *no es necesaria la presencia de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro ente estatal.*

Razón por la cual, desde esta parte previa de esta contestación se solicita a su H. Despacho se **DESVINCULE** a la Cartera Hacienda por resultar inocua su presencia en el plenario y no configurarse los elementos para la integración del litisconsorte necesario con el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, es de señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva para responder por presuntas obligaciones laborales derivadas por los servicios prestados por empleados vinculados a otra entidad.

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

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

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

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

FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA

IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE INAPLICACIÓN POR INCONSTITUCIONAL DEL APARTE CITADO DEL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 383 DE 2013

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

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

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

En términos propios del Consejo de Estado se indicó que:

Adicionalmente, la violación del ordenamiento jurídico se debe advertir de la confrontación directa del acto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para



determinar dicha contravención se debe acudir a la consideración de una ley, la acción ejercida es la de simple nulidad, mientras que ante la ausencia de ley, la confrontación se hará directamente con la Constitución y, por tanto, la acción será de nulidad por inconstitucionalidad.

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

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

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

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción procedente en el caso de autos es la de simple nulidad, cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda al ser un asunto de carácter laboral, y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que la presente solicitud corresponde definirla al Magistrado Ponente, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia.

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

Ahora bien, en el mismo sentido, en reciente auto de 4 de octubre de 2019, dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 11001 03 27 000 2019 00045 00, al



referirse a la naturaleza del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad de que trata el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, se indicó lo siguiente:

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

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

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

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

(...)

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

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

Lo antes señalado por el Consejo de Estado, permite concluir que, si el acto administrativo general que se controvierte no desarrolla directamente la constitución o se funda en ella, el control jurisdiccional del mismo no puede hacerse a través de un examen de constitucionalidad, competencia que radicaría en la Sala Plena del Consejo de Estado.

Del mismo modo, debe entenderse, que el control de legalidad judicial de los actos administrativos de carácter general que se expiden bajo la facultad reglamentaria, debe ejercerse a través del medio de control de simple nulidad, cuya competencia radicaría en las distintas secciones del



máximo órgano de lo contencioso administrativo, dependiendo de la materia propia a la que obedezca la norma impugnada.

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

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

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

PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO APROBACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

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

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

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

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

1. ¹ Planificación
- 2 Anualidad
- 3 Universalidad
- 4 Unidad de Caja
- 5 Programación Integral
- 6 Especialización



Aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones, definido el presupuesto de inversión, determinado el servicio de la deuda pública y calculado el gasto de funcionamiento definitivo la DGPn tiene el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia aquí termina la fase de programación e inicia la fase de presentación del proyecto al Congreso.

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

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

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

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

• FASE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

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

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

La secuencia General de las operaciones de ejecución del gasto empieza con la asignación contable del MHCP a cada entidad de su presupuesto y cada entidad debe hacer su registro interno presupuestal de ésta, el registro del pac que fue autorizado por el Ministerio, el

- 7 Inembargabilidad
- 8 Coherencia Macroeconómica
- 9 Homeostasis presupuestal



procesamiento de los compromisos y obligaciones y la verificación de la disponibilidad de caja y el seguimiento de pagos.

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

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

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

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

Todo lo anterior, para señalar que la autoridad administrativa para resistir y controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 383 DE 2013 Y LA NIVELACIÓN SALARIAL

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

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

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

1. ***Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.***
2. ***Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES***

² "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"

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



(\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, cifra que se **distribuirá en los presupuestos anuales**, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.

3. A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.000).

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

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

Dicha mesa, tendrá un término de CUARENTA Y CINCO (45) días contados a partir de la conformación de la misma, prorrogables por voluntad de los integrantes de esta mesa, si fuere necesario hasta por un término no superior a diez (10) días. **La mesa técnica, sesionará de forma continua y permanente, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura.** La constitución de la mesa, se hará a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la suscripción de este acuerdo.

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

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

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

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

Así, de las negociaciones sostenidas, se suscribió el Acta de Acuerdo, que sirvió como hoja de ruta para cumplir con las disposiciones que quedaron consagradas taxativamente en el documento, es decir, dentro del principio de equidad contemplado en la Ley 4ª de 1992 se debía distribuir UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, que el Gobierno Nacional dispuso para levantar el paro, requiriendo para el ejercicio de



distribución una Mesa Técnica Paritaria que se debía conformar con el objeto de realizar y aplicar la cifra dispuesta por el Gobierno Nacional, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura y una vez culminado el estudio de la mesa técnica, el Gobierno Nacional emitirá las normas o decretos correspondientes en que se contengan las conclusiones finales de esta mesa técnica.

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

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

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

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

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

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

Para más precisión, se remite en cuatro (4) folios la respuesta suministrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público con radicado 2-2013-011075, a la Contraloría General de la República





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

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

El artículo 138 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, señala que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

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

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

Teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto administrativo, la consecuencia legal es que la entidad llamada a responder en el correspondiente juicio sea la que lo profirió, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia en el auto del 21 de septiembre de 2017, en el que resolvió un recurso de apelación contra una providencia que había vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un proceso en el que se estudiaba situaciones fácticas y jurídicas similares a las planteadas en este juicio, en la que se solicitaba ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento de unas prestaciones sociales. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez. Proceso en el que fue DESVINCULADA la Cartera de Hacienda.

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

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



Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso."

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

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

"La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales."⁴

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

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

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

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

Debemos indicarle a su Despacho que no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que obligue al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a responder por las pretensiones de la demanda.

⁴ Sentencia C-426 de 2002.





En virtud del principio de legalidad⁵, las facultades y deberes radicados en cabeza de las entidades públicas constituyen el contenido obligacional que estas deben cumplir y, que a su vez, autorizan a los particulares legitimados para hacerlos cumplir. Dentro del marco legal que atribuye funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hay ninguna norma que establezca para esta cartera la facultad para reconocer y pagar presuntas acreencias laborales a los funcionarios de la Rama Judicial, por lo tanto, en el presente asunto no hay un incumplimiento de una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad y por tanto una decisión en contra del Ministerio resultaría violatoria de los principios y leyes que rigen los aspectos presupuestales del estado colombiano.

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

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

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

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

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

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

(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del

⁵ Artículo 6° de la Constitución Política.



Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.⁶ (Subrayado nuestro)

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

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

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

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

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

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

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem.



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

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

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

“ARTICULO 99. DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL. El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.

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

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

Finalmente, en armonía con las normas acabadas de citar, el Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que cada entidad con autonomía patrimonial y personería jurídica debe responder por las condenas judiciales de las que sea objeto.

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

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

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



EL PAGO DE UNA POSIBLE SENTENCIA CONDENATORIA DEBERÁ SER CUBIERTO POR EL RUBRO DE SENTENCIAS QUE CONFORMA EL PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL, REPRESENTADA POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

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

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

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

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

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

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

En efecto, el artículo 45 ib., previene:

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

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

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

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

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

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



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

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

(...)"

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

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

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

Así las cosas, de la lectura de la norma señalada, se confirma el hecho de que en caso de que se llegue a dictar sentencia acogiendo las pretensiones, la entidad llamada a responder tal obligación sería aquella para la cual la accionante prestó sus servicios, razón por la cual se reitera que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cartera encargada de asumir una presunta condena, pues en efecto, tal responsabilidad le correspondería al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora de la demandante.

EXCEPCIONES PREVIAS

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

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

1. Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo "**ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de Navidad.**"
2. Sobre las bonificaciones no constitutivas de salario opera la figura de la cosa juzgada constitucional, como se dilucida de las sentencias de la Corte Constitucional C-279/96 y C-052/99, entre otras. En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha



24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: "sin carácter salarial" contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a "*cosa juzgada constitucional*" y por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

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

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

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

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

Con base en dicho marco constitucional, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 4ª de 1992, "*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política*".

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

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

El incremento salarial que anualmente ordena el Gobierno Nacional para los diferentes servidores públicos de las entidades y organismos del Estado, además de ajustarse a la ley de apropiaciones



para cada vigencia fiscal, que guarda estrecha armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, está orientado a garantizar que los empleados conserven el poder adquisitivo de su salario.

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

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de **EXEQUIBILIDAD**⁹ por parte de la H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, donde se hicieron importantes precisiones en torno a la legalidad material de la **consagración de primas técnicas o de servicios sin carácter salarial**, destacándose los siguientes apartes del fallo:

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

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

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

"... No existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter"¹⁰ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

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

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

"...La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este

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

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, "Sentencia del 12 de febrero de 1993", exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.



fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema¹¹. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales¹², la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

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

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

De esta manera, la consagración de la prima especial como factor no salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma Corporación en la sentencia C-052 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, donde se ordena estarse a lo resuelto en la precitada sentencia C-279 del 24 de junio de 1996¹³.

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

"Artículo 1º.- (Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998). La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada¹⁴, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio¹⁵ harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones¹⁶, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación".

Dicha reforma, y particularmente la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4a de 1992 como factor de liquidación de la pensión de jubilación de los magistrados de todo orden de los tribunales de distrito judicial y contencioso administrativo y demás funcionarios destinatarios de la misma, generó una desigualdad correlativa en materia pensional frente a la regulación de la "prima especial de servicios" consagrada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992

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

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

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

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

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

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





para los magistrados de las altas cortes¹⁷, que fue materialmente corregida y superada por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

Tenemos, entonces, que, como característica propia, la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, **no tiene carácter salarial**, esto es, no se toma de base para liquidar las prestaciones sociales, exceptuando, cuando se trate de pensión de jubilación. Así lo expresó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la Sentencia de 19 de septiembre de 1996, C.P. Clara Forero de Castro, Radicación No. 10850, Actor: Eustorgio M. Aguado y Otros:

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

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, no es de recibo afirmar como se hace en la demanda que es ilegal o que constituya un indebido ejercicio de las competencias del Gobierno Nacional, establecer que la bonificación judicial del Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por las razones que se han expuesto y por contar con pleno respaldo

¹⁷ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.



en las citadas sentencias de la Honorable Corte Constitucional C-279 de 1996, C.P. y C-052 de 1999, Fabio Morón Díaz.

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

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

Lo primero que se debe verificar en el proceso judicial, es que en el mismo se encuentren acreditados los presupuestos procesales del medio de control, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa por pasiva y por activa, es decir, determinar si quienes se encuentran en el plenario cuentan con la titularidad de los derechos de acción y contradicción respecto de las pretensiones de la demanda y por tanto tiene interés jurídico sustancial en las resultas del proceso, lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que este presupuesto procesal constituye una condición previa y necesaria para que el juez a la hora de dictar sentencia pueda acceder favorablemente a las pretensiones de la demanda, lo anterior, como a bien lo ha definido el Consejo de Estado, así¹⁹:

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

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

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

"La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa

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

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

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

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

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

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



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

En relación con lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa se ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, la primera de ellas se presenta por la vinculación que hace el demandante al demandado por atribuirle una conducta y la segunda se presenta cuando se da una conexión entre las partes y los hechos que dieron origen al litigio, es decir, para quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que al respecto, ha señalado²⁴:

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

Un concepto más reciente ha establecido que:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Finalmente, es de señalar que como quiera que la legitimación material en la causa es el factor que determina quiénes pueden ser objeto activo o pasivo de una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en una demanda, y teniendo en cuenta que dentro de las funciones que le asigna el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008 *"Por el cual se modifica la estructura del*

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



Ministerio de Hacienda y Crédito Público" al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no se evidencia ninguna que puede satisfacer las pretensiones de la demanda, por lo que es incuestionable que este Ministerio carece de competencia para resolver lo pretendido por la accionante, lo anterior, por cuanto no puede inmiscuirse en la expedición de actos administrativos proferidos por las entidades ajenas a la Cartera de Hacienda, ni puede reconocer derechos laborales de empleados vinculados a otras entidades, razones que ampliamente reflejan la configuración de esta excepción previa de falta de legitimación material en la causa de esta entidad.

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

INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

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

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

De manera que, en estricto sentido, lo planteado en los cargos de la demanda no obedece al desconocimiento de normas superiores por parte del acto acusado, sino la supuesta violación de determinadas normas constitucionales y legales por parte del Decreto 383 de 2013, esto es, insisto, la disposición mediante la cual se creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

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

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

Es menester aclarar, que si bien dentro de las novedades que contempló el legislador con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 1437 de 2011, se incluyó la posibilidad de que se acumularan en un mismo proceso pretensiones que correspondieran a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de impedir que con unos mismos hechos se iniciaran diferentes procesos en razón a las distintas fuentes de daño que se pudieran causar, y en atención a los principios de economía, celeridad e igualdad, pero siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos contemplados en el artículo 165 del C.P.A.C.A. : i) que el juez ante el que sean presentadas sea competente para conocer de todas, salvo en los casos en los que se



formulen pretensiones de nulidad, pues en este evento será competente el juez que conozca la nulidad, ii) que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias, iii) que no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas y iv) que todas deban tramitarse por el mismo procedimiento.

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

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

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

PLEITO PENDIENTE

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

En consonancia con lo expuesto la se sucinta a la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso.

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

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

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

(...)

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

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

En el caso sub judice, se debate la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, negó a la actora la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas.





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

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

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

Cabe mencionar que las anteriores demandas inciden de forma directa y necesaria en los actos aquí demandados, en la medida en que fundamentan que la bonificación judicial sea solamente liquidada como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, asunto que se discute en el presente medio de control.

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

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

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

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



EXCEPCIONES DE MERITO

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

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

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

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

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

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

COBRO DE LO NO DEBIDO

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

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

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

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

INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE LA DEMANDANTE Y ESTE MINISTERIO

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



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

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

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

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

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

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

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

(...)

d) A gastos decretados conforme a la ley."

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

En este orden de ideas, es claro que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elabora el proyecto de presupuesto con base en los anteproyectos y en las propuestas de gasto de mediano plazo que le presentan las entidades

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

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

²⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

³¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

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



quienes gozan de autonomía presupuestal,³³ la cual "supone la posibilidad de disponer, en forma independientemente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto", facultad que está en cabeza del jefe del respectivo órgano. Por ello, cada entidad es competente para revisar, liquidar y pagar las prestaciones sociales a su cargo.

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

La ejecución de estos recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es decir, de la Rama judicial, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁴, el cual señala:

"ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)."

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

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

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

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las leyes. Es más, el artículo 6º de la Constitución Política determina que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y "por omisión y exlimitación en el ejercicio de sus funciones". En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

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

³³ Estatuto Orgánico del Presupuesto "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

³⁴ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.



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

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

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario de turno ni una prerrogativa o sinecura para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente texto de la Alta Corporación de control constitucional, en el cual indica:

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

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

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

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

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 de 1998 en su artículo 5°, establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo.

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

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

También, debe tenerse en cuenta que según el Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto

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

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



y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, lo que significa, que está vedado al Ministerio Público y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

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

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

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

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

Siendo para este caso el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que *"Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1.994, art. 55, inciso 3°)."*

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

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

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

CONCLUSIONES

1. La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para

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



inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.

2. En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.
3. La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.
4. La bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes es decir, los representantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, luego no se entiende como hoy por medio de las múltiples acciones que hoy nos ocupan pretenden desconocer lo pactado.
5. Es de resaltar que **la mesa la mesa técnica de la cual concluyó después de varios ejercicios de distribución realizados, que se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores**, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, así quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013 luego no se entiende como hoy se desconocen los términos de lo pactado.
6. La Corte constitucional ha manifestado con claridad que el legislador puede disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, es decir, que se pueden excluir determinados factores no obstante su naturaleza salarial³⁸.
7. Como corolario de lo expuesto, podemos afirmar con contundencia al haber establecido el Gobierno que la bonificación judicial reconocida en el Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud no atenta contra el orden jurídico por vía de ilegalidad o inconstitucionalidad.

RELACIÓN DE PRUEBAS

Medios de Prueba:

Solicito tener como prueba las aportadas con la demanda y sus contestaciones y decretar las que su Despacho estime pertinentes.

³⁸C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía



De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175³⁹ Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por imposibilidad fáctica y jurídica no allegamos el expediente administrativo debido a que este no reposa en este Ministerio sino que de acuerdo con lo mencionado en los hechos de la demanda, debe estar en poder de quien es el empleador del demandante.

Documentales:

Medio magnético con:

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

ANEXOS

- Poder conferido y Resolución 0928 de 27 de marzo de 2019.

PETICIÓN

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

NOTIFICACIONES

Las recibiré en la Secretaría de su Despacho, o en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ubicado en la Carrera 8 No. 6 C – 34, Piso 3°, de Bogotá D.C. Teléfono 3811700 extensión 4364; correo electrónico: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

Atentamente,

YENNY PAOLA PELÁEZ ZAMBRANO

C.C. 1.022.382.430 de Bogotá D.C.

T.P. 252.962 del C.S. de la J.

Anexos: Lo enunciado en (3) folios y un CD.

³⁹ Parágrafo 1° Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.

Firmado digitalmente por: Yenny Paola Peláez Zambrano

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Bogotá D.C.

Señor (a)

**JUEZ SEGUNDO (2) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.
E.S.D.**

Proceso:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado:	2018-00094
Demandante:	Diana Rocio Montes Rodríguez
Demandados:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Otros.

OTORGAMIENTO DE PODER

SANDRA MONICA ACOSTA GARCIA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.829.395 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 66.333 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Asesora de la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la función delegada mediante Resolución No. 0928 del 27 de marzo de 2019, por medio del presente, manifiesto a usted que confiero poder especial, amplio y suficiente a la Doctora **YENNY PAOLA PELÁEZ ZAMBRANO**, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1.022.382.430 de Bogotá D.C y portadora de la Tarjeta Profesional de Abogada No. 252.962 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, para que represente judicialmente y ejerza el Derecho de Defensa de la NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, dentro del proceso de la referencia en los términos establecidos por la ley.

La apoderada cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especial la de sustituir, reasumir, presentar recursos y, en general, para realizar todos los actos, gestiones y diligencias que tiendan al buen cumplimiento de su labor. Por lo tanto, solicito se le reconozca personería suficiente para actuar en los términos aquí señalados y en la resolución que adjunto. De conformidad con el artículo 74¹ del Código General del Proceso, el presente poder es conferido mediante firma digital.

Cordialmente,

SANDRA MÓNICA ACOSTA GARCÍA
C.C. N° 51.829.395 de Bogotá D.C.
T.P. N°66.333 del C.S. de la J.

Acepto,

Yenny Paola Peláez Zambrano
YENNY PAOLA PELÁEZ ZAMBRANO
C.C. No. 1.022.382.430 de Bogotá D.C
T.P. No. 252.962 del C.S.J.

¹ Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. (...) Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital. (...)

COMPARECENCIA PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE FIRMA

LA NOTARÍA SÉPTIMA DE BOGOTÁ, D.C.

Da fé que el anterior escrito dirigido a:

Señor Juez

fué presentado personalmente por:

Sandra Monica Acosta Garcia

quien exhibió la C.C. No. 51.829.395

de Bogotá y T.P. No. 66.333 C.S.J

y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y que acepta el contenido del mismo

El Declarante



Bogotá D.C.

11 DIC 2019

7a A SOLICITUD DEL INTERESADO LA NOTARIA SÉPTIMA CERTIFICA QUE LA PRESENTE HUELLA FUE IMPUESTA POR EL RECONOCIENTE O SOLICITANTE. 11 DIC 2019



COMPARECENCIA PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE FIRMA

LA NOTARÍA SÉPTIMA DE BOGOTÁ, D.C.

Da fé que el anterior escrito dirigido a:

Señor Juez

fué presentado personalmente por:

Yenny Paola Pelaez Zambano

quien exhibió la C.C. No. 1.022.382.430

de Bogotá y T.P. No. 252.962 C.S.J

y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es suya y que acepta el contenido del mismo

El Declarante



Bogotá D.C.

11 DIC 2019

7a A SOLICITUD DEL INTERESADO LA NOTARIA SÉPTIMA CERTIFICA QUE LA PRESENTE HUELLA FUE IMPUESTA POR EL RECONOCIENTE O SOLICITANTE. 11 DIC 2019





El emprendimiento
es de todos

Min Hacienda

RESOLUCIÓN **0928**

(**27 MAR. 2019**)

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

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

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

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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



**ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL**

Fecha:

11 FEB 2020



El emprendimiento
es de todos

Ministerio de Hacienda

RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR. 2019

Página 2 de 4

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

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

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

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

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

DISPOSICIONES GENERALES

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

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



ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL

Fecha: 11 FEB 2020



El emprendimiento
es de todos

Min Hacienda

RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR 2019

Página 3 de 4

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

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

NOMBRE	CÉDULA DE CIUDADANÍA	TARJETA PROFESIONAL	CARGO
CAROLINA JEREZ MONTOYA	42.018.839	148.363	Asesor
CAROLINA JIMÉNEZ BELICIA	52.072.538	178.803	Asesor
CLAUDIA FERNANDA GONZÁLEZ ROJAS	51.680.579	55.447	Asesor
DIEGO IGNACIO RIVERA MANTILLA	91.216.867	45.408	Subdirector Jurídico
EDNA LUCIA AMORTEGUI MORENO	40.377.080	107.179	Asesor
ELIZABETH RIOS GARCÍA	51.850.823	72.812	Asesor
FABIO HERNÁN ORTIZ RIVEROS	79.240.101	145.538	Asesor
FREDDY LEONARDO GONZÁLEZ ARAQUE	1.031.150.962	287.282	Asesor
JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS	79.486.565	81.166	Asesor
JHONNATAN CAMILO ORTEGA	81.740.912	294.761	Asesor
JUAN CARLOS PÉREZ FRANCO	5.458.892	73.805	Asesor
JUAN DIEGO SERRANO SOTO	1.098.695.424	283.723	Asesor
JUAN PABLO CARREÑO RIVERA	80.189.487	159.159	Asesor
LILIANA MARIA ALMEYDA GÓMEZ	63.282.186	58.183	Asesor
LUZ MARINA OTALORA RINCÓN	53.122.983	229.090	Asesor
MARY ROJAS BARRERA	41.674.257	53.656	Asesor
RUTH MARINA POLO GUTIÉRREZ	51.553.948	34.955	Asesor
SANDRA DÍAZ CASTELLANOS	63.448.620	261.472	Asesor
SANDRA MILENA CASTELLANOS GONZÁLEZ	52.438.806	158.826	Asesor
SANDRA MÓNICA ACOSTA GARCÍA	51.829.395	66.333	Asesor

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



ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL

Fecha:

11 FEB 2020



El emprendimiento
es de todos

MinHacienda

RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR. 2019

Página 4 de 4

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

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



ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL

Fecha:

17 FEB 2020

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial



Radicado: 2-2020-030737

Bogotá D.C., 9 de julio de 2020 17:58

Señores
JUEZ SEGUNDO (02) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
Cra. 57 #43-91, Bogotá
Bogotá

Radicado entrada 1-2020-002184
No. Expediente 5665/2020/RCO

Medio control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente:	11001334205520180024000
Actor:	Margarita Maria Chinchilla Lebola
Accionados:	Dirección ejecutiva de administración judicial y otros.

Asunto: Contestación de la demanda

JHONNATAN CAMILO ORTEGA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 81.740.912 de Fusagasugá, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Bogotá D.C., abogado en ejercicio con Tarjeta Profesional No. 294.761 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de Apoderado Judicial del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO de conformidad con la facultad establecida mediante la Resolución Número 0928 del 27 de marzo de 2019, suscrita por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, que acompaño a este escrito; solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería, y en el mismo sentido manifiesto a usted que encontrándose vigente la oportunidad procesal, procedo a dar **CONTESTACION DE LA DEMANDA** de la referencia, para que conforme a la misma se nieguen las pretensiones, se declaren legalmente probadas las excepciones formuladas y se absuelva de todo cargo a la entidad que represento, en los siguientes términos:

1. Pronunciamiento frente a los hechos de la demanda

Sobre el particular, se precisa que al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le constan ninguno de los supuestos facticos expuestos en la demanda, toda vez que lo referido en los mimos NO es de competencia y responsabilidad de esta cartera, máxime si se tiene en cuenta que nunca existió una relación jurídica, material, única e indivisible entre la demandante y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, circunstancia que constituye una razón suficiente para concluir que el MHCP no debe ser parte, pues no es legítimo contradictor de la parte actora, ni Litis consorcio necesario.

Lo anterior, sumado a que Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar la nómina de la Rama Judicial y a que, los actos aquí acusados no fueron proferidos por esta cartera, luego se desconoce todo lo relacionado con los mismos, así como la situación fáctica en la que se encuentra la parte actora, si es o no trabajador(a) de la Rama Judicial, su cargo o fecha de ingreso, lo mismo que el monto de su salario, la periodicidad de los pagos, o las reclamaciones que haya hecho a su empleador y las respuestas que haya recibido.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.

sUqw 2Qsz 77SJ R4Di 35S5 Zxwh DxA=

2. Pronunciamiento frente a las pretensiones

Este Ministerio se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no ha transgredido las disposiciones citadas por el apoderado del demandante, en razón a que no existe, ni existió, vínculo jurídico alguno, legal, reglamentario, contractual o laboral con el accionante. Igualmente, la cartera que represento no tiene el deber legal de reconocer ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Los actos administrativos controvertidos no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la controversia planteada en esta ocasión obedece a una situación fáctica y jurídica que tiene el demandante con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, las cuales son dependencias del Consejo Superior de la Judicatura, sin que haya en algún momento participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

3. Pronunciamiento sobre la indebida vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta defensa advierte que frente a la vinculación de oficio efectuada por el Despacho no se encuentra ningún argumento jurídico que soporte el llamado que se hace a esta cartera al proceso de la referencia, situación que hace inoficiosa, invalida e ineficaz la comparecencia de esta entidad al *sub lite*, más cuando es convocada a un proceso judicial sin indicársele siquiera las razones de fondo que el Despacho considera suficientes para que ésta asuma algún tipo de responsabilidad dentro del mismo.

En ese orden, es evidente que la determinación adoptada por el Despacho desconoce y vulnera el derecho al debido proceso de la cartera que represento, al ser esta llamada a que se haga parte de un proceso judicial y más aun de hacerse responsable de una eventual condena, como lo refirió en el auto admisorio de la demanda, sin que se le haya indicado las razones jurídicas para vincular a esta entidad dentro del presente medio de control.

La anterior situación descrita afecta el derecho al debido proceso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y más que todo a su derecho de defensa y contradicción, puesto que de oficio se solicita que sea vinculado al proceso, sin informársele los cargos que se le endilgan para hacerse responsable de una eventual condena, sin que esta pueda defenderse de lo que se le acusa, pues desconoce de tales motivos.

Ha de considerar el Despacho que en los procesos de nulidad y restablecimiento cuya competencia radica en el Juez Administrativo, este solo tiene que adentrarse a determinar la legalidad del acto cuestionado, y no ahondar en otros ámbitos en los cuales no es competente.

En efecto, lo anterior evidencia lo inocuo de la presencia de este Ministerio en el presente proceso, aunado a que, de la revisión del artículo 61 del Código General del Proceso, se da cuenta que esta norma refiere que se presenta el Litisconsorte necesario cuando están presentes los siguientes elementos:

Elementos constitutivos del Litisconsorte Necesario en los términos del artículo 61 del C.G.P.	
Elemento “A”	Elemento “B”
El proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme, y	No sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que <u>sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.</u>

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

Desarrollo del elemento "A":

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

Desarrollo del elemento "B"

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

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso." (Subrayado fuera del texto).

Razón que evidencia que en esta clase de procesos no se configuran los elementos necesarios para la integración del litisconsorte necesario, ya que, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia:

"...tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de unos actos administrativos expedidos por la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, es esta entidad la llamada a resistir la pretensiones de la demanda y; en caso de prosperar la pretensión de nulidad, habrá que determinarse si la entidad demandada es la obligada o no al reconocimiento y pago

de las prestaciones, decisión de fondo para la cual no es necesaria la presencia de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro ente estatal. (Subrayado fuera del texto).

Razón por la cual, desde ya se solicita a su H. Despacho se **DESVINCULE** a la Cartera Hacienda por resultar inocua su presencia en el plenario y no configurarse los elementos para la integración del litisconsorte necesario con el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, es de señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva para responder por presuntas obligaciones laborales derivadas por los servicios prestados por empleados vinculados a otra entidad.

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

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

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

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

4. Fundamentos y razones de la defensa

4.1 Improcedencia de la solicitud de “inaplicación por inconstitucionalidad”

Respecto de esta solicitud se debe tener en cuenta que mediante providencia de 19 de marzo de 2019, proferida dentro del proceso No. 11001 03 25 000 2016 00931 00, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al resolver la admisión de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 1° y parágrafo de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013; 1° y 3° del Decreto 022 de 2014 y 1° y 3° del Decreto 1269 de 2015; decidió adecuar el medio de control de inconstitucionalidad formulado, para tramitarlo por la vía de la simple nulidad, al encontrar que el control de las normas enjuiciadas no debía hacerse directamente respecto de la constitución misma, sino frente a la Ley Marco, en la cual se sustentaron los decretos expedidos bajo la facultad reglamentaria, a saber, la Ley 4 de 1992.

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

En efecto, el Consejo de Estado indicó que:

“Adicionalmente, la violación del ordenamiento jurídico se debe advertir de la confrontación directa del acto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para determinar dicha contravención se debe

acudir a la consideración de una ley, la acción ejercida es la de simple nulidad, mientras que ante la ausencia de ley, la confrontación se hará directamente con la Constitución y, por tanto, la acción será de nulidad por inconstitucionalidad.

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

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

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

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción procedente en el caso de autos es la de simple nulidad, cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda al ser un asunto de carácter laboral, y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que la presente solicitud corresponde definirla al Magistrado Ponente, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia."

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

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

*Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; **más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que***

carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.
(Negrillas fuera del texto)

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

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

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

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

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

Lo antes señalado por el Consejo de Estado, permite concluir que, si el acto administrativo general que se controvierte no desarrolla directamente la constitución o se funda en ella, el control jurisdiccional del mismo no puede hacerse a través de un examen de constitucionalidad, competencia que radicaría en la Sala Plena del Consejo de Estado.

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

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

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

si los actos administrativos particulares incurren en algún vicio de nulidad y no realizar un estudio de constitucionalidad, cuya competencia está reservada únicamente a la Sala Plena del Consejo de Estado.

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

4.2 Aprobación y liquidación del presupuesto nacional

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

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

Para calcular los gastos de funcionamiento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recurre a todos los organismos que conforman el presupuesto. En cada entidad gubernamental existe una Oficina de Planeación que entre el 1 de enero y el 13 de marzo es la encargada de la preparación del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo a las directrices que emite el Ministerio a través de la Dirección General del Presupuesto Nacional -DGPN-, para que a más tardar en la primera semana de abril esta cartera pueda presentar un anteproyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso de la República.

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

Aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones, definido el presupuesto de inversión, determinado el servicio de la deuda pública y calculado el gasto de funcionamiento definitivo, la DGPN tiene el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia, terminando así la fase de programación y dando inicio a la fase de presentación del proyecto al Congreso, en la cual la DGPN consolida la información relacionada con el Presupuesto General de la Nación y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le han asignado.

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

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

Una vez expedida la Ley de Presupuesto el gobierno tiene plazo hasta el 31 de diciembre para expedir el Decreto de Liquidación del presupuesto. Esta etapa consiste en tomar el proyecto de presupuesto que

¹ Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Homeostasis presupuestal.

presentó a consideración del Congreso e insertar las modificaciones que éste le hizo y aprobó, y expedirle a cada entidad el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal siguiente.

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

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

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

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

De otra parte, la solicitud de pago requiere la firma del ordenador del gasto y del Jefe de Presupuesto. En el momento del pago de tesorería, la suma correspondiente debe ser igual a la que figura registrada antes. A lo largo del año es obligación verificar la disponibilidad de apropiaciones como la diferencia entre el presupuesto de gastos y los compromisos y obligaciones contraídas. Todo presupuesto de gastos que no se haya comprometido al final de la vigencia fiscal caduca de forma automática.

Todo lo anterior, para señalar que la autoridad administrativa para resistir y controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

4.3 La expedición del Decreto 383 de 2013 y la nivelación salarial

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

² "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"

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

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

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

“1. Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

2. Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, cifra que se distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.

3. A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.000).

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

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

Dicha mesa, tendrá un término de CUARENTA Y CINCO (45) días contados a partir de la conformación de la misma, prorrogables por voluntad de los integrantes de esta mesa, si fuere necesario hasta por un término no superior a diez (10) días. **La mesa técnica, sesionará de forma continua y permanente, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura.** La constitución de la mesa, se hará a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la suscripción de este acuerdo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la luz de la máxima del derecho “*Pacta Sunt Servanda*”: *los pactos son para cumplirlos*, se debe garantizar el cumplimiento de los Decretos expedidos a la luz de los acuerdos colectivos producto de la negociación entre el Estado Colombiano y las asociaciones sindicales que se limitan a recoger lo acordado en el transcurso de las negociaciones, adicionalmente como se expresó en párrafos precedentes, el proceso

contó con la publicidad necesaria como lo fue en la página web del Ministerio de Justicia y el Derecho, en procura de buscar la eficiencia en el cumplimiento del Acuerdo.

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

4.4 Inexistencia de los requisitos consagrados en el ordenamiento jurídico que deben concurrir en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para que las pretensiones prosperen respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 señala que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

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

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

Teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto administrativo, la consecuencia legal es que la entidad llamada a responder en el correspondiente juicio sea la que lo profirió, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia en el auto del 21 de septiembre de 2017, en el que resolvió un recurso de apelación contra una providencia que había vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un proceso en el que se estudiaba situaciones fácticas y jurídicas similares a las planteadas en este juicio, en la que se solicitaba ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento de unas prestaciones sociales. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez. Proceso en el que fue DESVINCULADA la Cartera de Hacienda, en los siguientes términos:

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

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

Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso.” (Subrayado fuera del texto)

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

“La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.”⁴

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

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

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

4.5 Inexistencia de ley sustancial que obligue al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a responder por las pretensiones del demandante

No existe en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que obligue al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a responder por las pretensiones de la demanda y, en virtud del principio de legalidad⁵, las facultades y deberes radicados en cabeza de las entidades públicas constituyen el contenido obligacional que estas deben cumplir y, que a su vez, autorizan a los particulares legitimados para hacerlos cumplir. Luego, dado que dentro del marco legal que atribuye funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hay ninguna norma que establezca para esta cartera la facultad para reconocer y pagar presuntas acreencias laborales a los funcionarios de la Rama Judicial, en el presente asunto no hay un incumplimiento a una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad, y por tanto, una decisión en contra del Ministerio resultaría violatoria de los principios de legalidad y separación de poderes.

⁴ Sentencia C-426 de 2002

⁵ Artículo 6° de la Constitución Política.

4.6 La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es la llamada a controvertir las pretensiones de la demanda

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

Frente al tema de la capacidad y la legitimación en la causa, y la adecuada representación judicial de La Nación – Rama Judicial, en sentencia del 25 de septiembre de 2013, de la Sección Tercera del Consejo de Estado estableció lo siguiente:

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

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

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

(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.”⁶ (Subrayado fuera del texto).

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

“(...) En la falta de legitimación en la causa material por pasiva, como es la alegada en este caso, no se estudia intrínsecamente la pretensión contra el demandado para que éste no sea condenado; se estudia si existe o no relación real del demandado con la pretensión que se le atribuye. La legitimación

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

⁷ *Ibídem.*

material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”⁸

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

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

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

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

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

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

“Artículo 99. Del director ejecutivo de administración judicial. *El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.*

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

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

Finalmente, en armonía con las normas acabadas de citar, el Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que cada entidad con autonomía patrimonial y personería jurídica debe responder por las condenas judiciales de las que sea objeto.

⁸ *Ibídem.*

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

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

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

4.7 El pago de una posible sentencia condenatoria deberá ser cubierto por el rubro de sentencias que conforma el presupuesto de la rama judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial

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

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

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

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

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

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

En efecto, el artículo 45 ib., previene:

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

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

De igual forma, en el Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, se señaló lo siguiente:

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

(...)

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

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

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

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

(...)” (Subrayado fuera del texto)

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

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

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

Así las cosas, de la lectura de la norma señalada, se confirma el hecho de que en caso de que se llegue a dictar sentencia acogiendo las pretensiones, la entidad llamada a responder tal obligación sería aquella para la cual el accionante prestó sus servicios, razón por la cual se reitera que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cartera encargada de asumir una presunta condena, pues en efecto, tal responsabilidad le correspondería al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora del demandante.

5 Excepciones previas

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

5.1 Cosa juzgada constitucional sobre la legalidad de pagos que no constituyen factor salarial

Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo “*ni los beneficios*

o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad."

Sobre las bonificaciones no constitutivas de salario opera la figura de la cosa juzgada constitucional, como se dilucida de las sentencias de la Corte Constitucional C-279/96 y C-052/99, entre otras. En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha 24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: *"sin carácter salarial"* contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a *"cosa juzgada constitucional"* y, por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

El artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política establece que el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, tiene la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, entre otros, para los siguientes asuntos: i) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y; ii) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

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

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

Con base en dicho marco constitucional, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 4ª de 1992, *"Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"*.

Al examinar el texto del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, se encuentra que dicho precepto atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de varios grupos de servidores del Estado, como son: i) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; ii) Los empleados del Congreso Nacional, iii) la Rama Judicial, iv) el Ministerio Público, v) la Fiscalía General de la Nación, vi) la Organización Electoral, vii) la Contraloría General de la República, viii) los miembros del Congreso Nacional, y; ix) los miembros de la Fuerza Pública.

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

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

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de exequibilidad⁹ por parte de la H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, donde se hicieron importantes precisiones en torno a la legalidad material de la **consagración de primas técnicas o de servicios sin carácter salarial**, destacándose los siguientes apartes del fallo:

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

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

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

(...) No existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter¹⁰ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

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

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

(...) La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema¹¹. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales¹², la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

(...) Con respecto a los apartes de los artículos 14 y 15 de la ley 4ª de 1992, esta Corte coincide en la apreciación del Ministerio Público según la cual, ‘cuando el artículo 14 de la ley 4ª. de 1992 se refiere a la creación de una prima sin carácter salarial, desarrolla el título dado por el legislador, pues allí se menciona que mediante esta ley se habilita al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y

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

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, “Sentencia del 12 de febrero de 1993”, Exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.

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

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

prestacional de los empleados públicos, concepto éste que comprende a las personas que desempeñan los cargos mencionados en la norma parcialmente demandada' (...). (Subrayados nuestros).

De esta manera, la consagración de la prima especial como factor no salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma Corporación en la sentencia C-052 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, donde se ordena estarse a lo resuelto en la precitada sentencia C-279 del 24 de junio de 199613.

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

“Artículo 1º.- (Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998). La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada14, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio15 harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones16, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación”.

Dicha reforma, y particularmente la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 como factor de liquidación de la pensión de jubilación de los magistrados de todo orden de los tribunales de distrito judicial y contencioso administrativo y demás funcionarios destinatarios de la misma, generó una desigualdad correlativa en materia pensional frente a la regulación de la “prima especial de servicios” consagrada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992 para los magistrados de las altas cortes17, que fue materialmente corregida y superada por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

Tenemos entonces que, como característica propia, la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no tiene carácter salarial, esto es, no se toma como base para liquidar las prestaciones sociales, exceptuando, cuando se trate de pensión de jubilación. Así lo expresó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la Sentencia de 19 de septiembre de 1996, C.P. Clara Forero de Castro, Radicación No. 10850, Actor: Eustorgio M. Aguado y Otros:

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

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

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

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

¹⁵ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE, Sentencia C-444 de 1997.

¹⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE, Sentencia C-444 de 1997.

¹⁷ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.

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

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

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

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

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

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

5.2 Falta de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

Lo primero que se debe verificar en el proceso judicial, es que en el mismo se encuentren acreditados los presupuestos procesales del medio de control, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa por pasiva y por activa, es decir, determinar si quienes se encuentran en el plenario cuentan con la titularidad de los derechos de acción y contradicción respecto de las pretensiones de la demanda y por tanto tienen interés jurídico sustancial en las resultas del proceso, lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que este presupuesto procesal constituye una condición previa y necesaria para que el juez a la hora de dictar sentencia pueda acceder favorablemente a las pretensiones de la demanda. Lo anterior, lo ha definido el Consejo de Estado así: 19

“3 En la verificación de los presupuestos procesales materiales o de fondo, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa, compete a la Sala, antes de considerar las pretensiones planteadas en el libelo introductorio, analiza la legitimidad para obrar dentro del proceso de la parte actora o de quien acude como demandado y su interés jurídico en la pretensión procesal, pues la

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

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

legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas.²⁰

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

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

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

En relación con lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa se ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, la primera de ellas se presenta por la vinculación que hace el demandante al demandado por atribuirle una conducta y la segunda se presenta cuando se da una conexión entre las partes y los hechos que dieron origen al litigio, es decir, para quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que al respecto, ha señalado²⁴:

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

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

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

²² “15 Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 25 de julio de 2011, expediente 20146”

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

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

Un concepto más reciente ha establecido que:

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, es de señalar que el Ministerio de Hacienda –como se indicó– no puede de manera directa contradecir las pretensiones de la demanda en relación con el hecho que originó la presunta lesión al derecho subjetivo de la demandante, es decir, frente al acto administrativo particular, porque no es sujeto pasivo de la relación jurídico sustancial, pues recordemos, cuando en el punto 2 de esta contestación se hizo un pronunciamiento respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo se efectuó de manera general, precisamente porque este Ministerio no puede contradecir la pretensión desde la óptica del citado acto administrativo particular, en primera medida porque no expidió el acto administrativo, ni tuvo injerencia o

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

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

participación en su acaecimiento, y en segunda medida, porque desconoce las condiciones laborales particulares del peticionario en su presunta calidad de empleado y/o ex empleado de la Rama Judicial y los criterios que fueron tenidos en cuenta por la autoridad administrativa para negar lo peticionado.

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

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

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

5.3 Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones

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

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

De manera que, en estricto sentido, lo planteado en los cargos de la demanda no obedece al desconocimiento de normas superiores por parte del acto acusado, sino la supuesta violación de determinadas normas constitucionales y legales por parte del Decreto 383 de 2013, esto es, insisto, la disposición mediante la cual se creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

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

Dicha pretensión, a través del medio de control de simple nulidad, es competencia exclusiva de la Sección Segunda del Consejo de Estado (numeral 1 del artículo 149 del C.P.A.C.A) y, por tanto, no susceptible de

acumulación con pretensiones que son de conocimiento de los Juzgados Administrativos en primera instancia, como es en este caso la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 2 del artículo 155 ibídem); cuestión que hace inepta la demanda.

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

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

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

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

5.4 Pleito pendiente

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

En consonancia con lo expuesto se sucinta la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso.

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

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

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

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

Es así que la Sección Primera del Consejo de Estado explicó que la suspensión del proceso por prejudicialidad hace referencia al derecho que tienen las partes de solicitar la medida, debido a la existencia

de uno o varios procesos que guardan íntima relación con el objeto que se debate en el proceso que se pretende suspender, en consonancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en Auto No. 278 de 2009.

En el *sub judice*, se debate la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, negó al actor la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas.

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

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

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

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



sUqw 2Qsz 77SJ R4Di 35S5 Zxwh DxA=

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

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

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

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

5.5 Excepción genérica

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

6 Excepciones de merito

6.1 Improcedencia de la solicitud de inaplicación por inconstitucionalidad

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

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

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

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

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

6.2 Cobro de lo no debido

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

6.3 Los actos administrativos demandados no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

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

6.4 Inexistencia de relación laboral entre la demandante y este Ministerio

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

6.5 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es la entidad responsable de satisfacer las pretensiones de la demanda

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

³¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

“Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan: (...) **d)** A gastos decretados conforme a la ley.”

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

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

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

La ejecución de estos recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es decir, de la Rama judicial, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁴, el cual señala:

“Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).”

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

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

³³ Estatuto Orgánico del Presupuesto “Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

³⁴ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.6 Una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el principio de legalidad

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

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las leyes. Es más, el artículo 6° de la Constitución Política determina que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y *“por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

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

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

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

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario de turno ni una prerrogativa o sinecua para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente texto de la Alta Corporación de control constitucional, en el cual indica:

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

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

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

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

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 de 1998 en su artículo 5°, establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo.

En consecuencia, no es legalmente factible exigir a una entidad el ejercicio de acciones que se encuentran por fuera de las funciones que expresamente le señale la Constitución y la ley, por lo que al juzgador le está

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

constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende el accionante.

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

También, debe tenerse en cuenta que según el Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, lo que significa, que está vedado al Ministerio Público y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

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

6.7 Una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el principio de especialización

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

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

Siendo para este caso el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que "*Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1.994, art. 55, inciso 3°.)*"

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

De lo anterior, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente, como sería el caso de asumir las acreencias laborales de una rama del poder público que cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y cuenta con patrimonio propio. Que, en ánimo de

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

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

discusión, se hace necesario señalar que las presuntas obligaciones recaerían sobre otra entidad diferente a la Cartera que represento.

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

7 Anexos y pruebas

Solicito tener como prueba las aportadas con la demanda y sus contestaciones y decretar las que su Despacho estime pertinentes.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 17538 Ley 1437 de 2011, por imposibilidad fáctica y jurídica no allegamos el expediente administrativo debido a que este no reposa en este Ministerio sino que de acuerdo con lo mencionado en los hechos de la demanda, debe estar en poder de quien es el empleador del demandante.

7.1 Documentales:

- ✓ Resolución 0928 de 27 de marzo de 2018.

7.2 Prueba trasladada:

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

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

8 Conclusiones

La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.

En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.

La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía

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

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

La bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes, es decir, los representantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, luego no se entiende como hoy por medio de las múltiples acciones que hoy nos ocupan pretenden desconocer lo pactado.

Es de resaltar que la mesa técnica concluyó después de varios ejercicios de distribución realizados, que se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, tal como quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, luego no se entiende como hoy se desconocen los términos de lo pactado.

La Corte constitucional ha manifestado con claridad que el legislador puede disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, es decir, que se pueden excluir determinados factores no obstante su naturaleza salarial³⁹.

Como corolario de lo expuesto, podemos afirmar con contundencia al haber establecido el Gobierno que la bonificación judicial reconocida en el Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud no atenta contra el orden jurídico por vía de ilegalidad o inconstitucionalidad.

9 Petición

Por lo anterior, respetuosamente solicito al H. Despacho tener en cuenta los argumentos expuestos, y en consecuencia declarar probadas las excepciones propuestas y ordenar la **DESVINCULACIÓN** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, o que, en su defecto, **NIEGUE LAS PRETENSIONES** respecto de esta cartera por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

10 Notificaciones

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

Atentamente,

JHONNATAN CAMILO ORTEGA

C.C. 81.740.912 de Fusagasugá

T.P. 294.761 del C. S. de la J.

Firmado digitalmente por: Jhonnatan Camilo Ortega

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial



Radicado: 2-2020-030736

Bogotá D.C., 9 de julio de 2020 17:58

Señores
JUEZ SEGUNDO (02) ADMINISTRATIVO TRANSITORIO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
Cra. 57 #43-91, Bogotá
Bogotá

Radicado entrada 1-2020-002184
No. Expediente 5665/2020/RCO

Medio control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente:	11001334205520180024000
Actor:	Margarita Maria Chinchilla Lebola
Accionados:	Dirección ejecutiva de administración judicial y otros.

Asunto: Contestación de la demanda

JHONNATAN CAMILO ORTEGA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 81.740.912 de Fusagasugá, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Bogotá D.C., abogado en ejercicio con Tarjeta Profesional No. 294.761 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de Apoderado Judicial del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO de conformidad con la facultad establecida mediante la Resolución Número 0928 del 27 de marzo de 2019, suscrita por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, que acompaño a este escrito; solicito de manera respetuosa me sea reconocida personería, y en el mismo sentido manifiesto a usted que encontrándose vigente la oportunidad procesal, procedo a dar **CONTESTACION DE LA DEMANDA** de la referencia, para que conforme a la misma se nieguen las pretensiones, se declaren legalmente probadas las excepciones formuladas y se absuelva de todo cargo a la entidad que represento, en los siguientes términos:

1. Pronunciamiento frente a los hechos de la demanda

Sobre el particular, se precisa que al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no le constan ninguno de los supuestos facticos expuestos en la demanda, toda vez que lo referido en los mimos NO es de competencia y responsabilidad de esta cartera, máxime si se tiene en cuenta que nunca existió una relación jurídica, material, única e indivisible entre la demandante y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, circunstancia que constituye una razón suficiente para concluir que el MHCP no debe ser parte, pues no es legítimo contradictor de la parte actora, ni Litis consorcio necesario.

Lo anterior, sumado a que Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar la nómina de la Rama Judicial y a que, los actos aquí acusados no fueron proferidos por esta cartera, luego se desconoce todo lo relacionado con los mismos, así como la situación fáctica en la que se encuentra la parte actora, si es o no trabajador(a) de la Rama Judicial, su cargo o fecha de ingreso, lo mismo que el monto de su salario, la periodicidad de los pagos, o las reclamaciones que haya hecho a su empleador y las respuestas que haya recibido.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.
sUqw 2Qsz 77SJ R4Di 35S5 Zxwh DxA=

2. Pronunciamiento frente a las pretensiones

Este Ministerio se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no ha transgredido las disposiciones citadas por el apoderado del demandante, en razón a que no existe, ni existió, vínculo jurídico alguno, legal, reglamentario, contractual o laboral con el accionante. Igualmente, la cartera que represento no tiene el deber legal de reconocer ni pagar las presuntas prestaciones sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Los actos administrativos controvertidos no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la controversia planteada en esta ocasión obedece a una situación fáctica y jurídica que tiene el demandante con la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y con la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial, las cuales son dependencias del Consejo Superior de la Judicatura, sin que haya en algún momento participación (activa u omisiva) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los supuestos de hecho y de derecho que se señalan.

3. Pronunciamiento sobre la indebida vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta defensa advierte que frente a la vinculación de oficio efectuada por el Despacho no se encuentra ningún argumento jurídico que soporte el llamado que se hace a esta cartera al proceso de la referencia, situación que hace inoficiosa, invalida e ineficaz la comparecencia de esta entidad al *sub lite*, más cuando es convocada a un proceso judicial sin indicársele siquiera las razones de fondo que el Despacho considera suficientes para que ésta asuma algún tipo de responsabilidad dentro del mismo.

En ese orden, es evidente que la determinación adoptada por el Despacho desconoce y vulnera el derecho al debido proceso de la cartera que represento, al ser esta llamada a que se haga parte de un proceso judicial y más aun de hacerse responsable de una eventual condena, como lo refirió en el auto admisorio de la demanda, sin que se le haya indicado las razones jurídicas para vincular a esta entidad dentro del presente medio de control.

La anterior situación descrita afecta el derecho al debido proceso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y más que todo a su derecho de defensa y contradicción, puesto que de oficio se solicita que sea vinculado al proceso, sin informársele los cargos que se le endilgan para hacerse responsable de una eventual condena, sin que esta pueda defenderse de lo que se le acusa, pues desconoce de tales motivos.

Ha de considerar el Despacho que en los procesos de nulidad y restablecimiento cuya competencia radica en el Juez Administrativo, este solo tiene que adentrarse a determinar la legalidad del acto cuestionado, y no ahondar en otros ámbitos en los cuales no es competente.

En efecto, lo anterior evidencia lo inocuo de la presencia de este Ministerio en el presente proceso, aunado a que, de la revisión del artículo 61 del Código General del Proceso, se da cuenta que esta norma refiere que se presenta el Litisconsorte necesario cuando están presentes los siguientes elementos:

Elementos constitutivos del Litisconsorte Necesario en los términos del artículo 61 del C.G.P.	
Elemento “A”	Elemento “B”
El proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme, y	No sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que <u>sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos.</u>

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

Desarrollo del elemento "A":

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

Desarrollo del elemento "B"

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

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

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

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

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

Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso." (Subrayado fuera del texto).

Razón que evidencia que en esta clase de procesos no se configuran los elementos necesarios para la integración del litisconsorte necesario, ya que, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia:

"...tratándose de la nulidad y restablecimiento del derecho en contra de unos actos administrativos expedidos por la NACIÓN – RAMA JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, es esta entidad la llamada a resistir la pretensiones de la demanda y; en caso de prosperar la pretensión de nulidad, habrá que determinarse si la entidad demandada es la obligada o no al reconocimiento y pago

de las prestaciones, decisión de fondo para la cual no es necesaria la presencia de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otro ente estatal. (Subrayado fuera del texto).

Razón por la cual, desde ya se solicita a su H. Despacho se **DESVINCULE** a la Cartera Hacienda por resultar inocua su presencia en el plenario y no configurarse los elementos para la integración del litisconsorte necesario con el Ministerio de Hacienda.

Así las cosas, es de señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de legitimación material en la causa por pasiva para responder por presuntas obligaciones laborales derivadas por los servicios prestados por empleados vinculados a otra entidad.

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

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

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

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

4. Fundamentos y razones de la defensa

4.1 Improcedencia de la solicitud de “inaplicación por inconstitucionalidad”

Respecto de esta solicitud se debe tener en cuenta que mediante providencia de 19 de marzo de 2019, proferida dentro del proceso No. 11001 03 25 000 2016 00931 00, la Sección Segunda del Consejo de Estado, al resolver la admisión de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 1° y parágrafo de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013; 1° y 3° del Decreto 022 de 2014 y 1° y 3° del Decreto 1269 de 2015; decidió adecuar el medio de control de inconstitucionalidad formulado, para tramitarlo por la vía de la simple nulidad, al encontrar que el control de las normas enjuiciadas no debía hacerse directamente respecto de la constitución misma, sino frente a la Ley Marco, en la cual se sustentaron los decretos expedidos bajo la facultad reglamentaria, a saber, la Ley 4 de 1992.

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

En efecto, el Consejo de Estado indicó que:

“Adicionalmente, la violación del ordenamiento jurídico se debe advertir de la confrontación directa del acto acusado con la Carta Política, en ese orden, si para determinar dicha contravención se debe

acudir a la consideración de una ley, la acción ejercida es la de simple nulidad, mientras que ante la ausencia de ley, la confrontación se hará directamente con la Constitución y, por tanto, la acción será de nulidad por inconstitucionalidad.

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

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

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

De conformidad con las anteriores consideraciones, la acción procedente en el caso de autos es la de simple nulidad, cuyo conocimiento corresponde a la Sección Segunda al ser un asunto de carácter laboral, y no a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que la presente solicitud corresponde definirla al Magistrado Ponente, por tratarse de un asunto que se debe ventilar en única instancia."

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

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

*Aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el art. 135 no es esa; **más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que***

carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley.
(Negrillas fuera del texto)

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

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

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

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

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

Lo antes señalado por el Consejo de Estado, permite concluir que, si el acto administrativo general que se controvierte no desarrolla directamente la constitución o se funda en ella, el control jurisdiccional del mismo no puede hacerse a través de un examen de constitucionalidad, competencia que radicaría en la Sala Plena del Consejo de Estado.

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

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

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

si los actos administrativos particulares incurren en algún vicio de nulidad y no realizar un estudio de constitucionalidad, cuya competencia está reservada únicamente a la Sala Plena del Consejo de Estado.

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

4.2 Aprobación y liquidación del presupuesto nacional

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

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

Para calcular los gastos de funcionamiento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recurre a todos los organismos que conforman el presupuesto. En cada entidad gubernamental existe una Oficina de Planeación que entre el 1 de enero y el 13 de marzo es la encargada de la preparación del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo a las directrices que emite el Ministerio a través de la Dirección General del Presupuesto Nacional -DGPN-, para que a más tardar en la primera semana de abril esta cartera pueda presentar un anteproyecto del Presupuesto General de la Nación al Congreso de la República.

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

Aprobado el Plan Operativo Anual de Inversiones, definido el presupuesto de inversión, determinado el servicio de la deuda pública y calculado el gasto de funcionamiento definitivo, la DGPN tiene el proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia, terminando así la fase de programación y dando inicio a la fase de presentación del proyecto al Congreso, en la cual la DGPN consolida la información relacionada con el Presupuesto General de la Nación y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le han asignado.

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

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

Una vez expedida la Ley de Presupuesto el gobierno tiene plazo hasta el 31 de diciembre para expedir el Decreto de Liquidación del presupuesto. Esta etapa consiste en tomar el proyecto de presupuesto que

¹ Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Homeostasis presupuestal.

presentó a consideración del Congreso e insertar las modificaciones que éste le hizo y aprobó, y expedirle a cada entidad el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal siguiente.

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

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

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

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

De otra parte, la solicitud de pago requiere la firma del ordenador del gasto y del Jefe de Presupuesto. En el momento del pago de tesorería, la suma correspondiente debe ser igual a la que figura registrada antes. A lo largo del año es obligación verificar la disponibilidad de apropiaciones como la diferencia entre el presupuesto de gastos y los compromisos y obligaciones contraídas. Todo presupuesto de gastos que no se haya comprometido al final de la vigencia fiscal caduca de forma automática.

Todo lo anterior, para señalar que la autoridad administrativa para resistir y controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía administrativa y presupuestal y puede hacerse cargo de sus propias obligaciones y desvirtuar los cargos que se formulan contra los actos administrativos que ella misma expide.

4.3 La expedición del Decreto 383 de 2013 y la nivelación salarial

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

² "Por el cual se dictan normas sobre el régimen salarial y prestacional para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"

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

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

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

“1. Reconocer el Derecho a los Funcionarios y empleados de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación a tener una nivelación en la remuneración en los términos de la Ley 4ª de 1992, atendiendo criterios de equidad.

2. Para los efectos a que se refiere el numeral anterior, el Gobierno Nacional dispondrá de la suma de UN BILLÓN DOSCIENTOS VEINTE MIL MILLONES (\$1.220.000.000.000) DE PESOS Mcte, cifra que se distribuirá en los presupuestos anuales, iniciando en la vigencia fiscal de 2013, y culminando en la vigencia Fiscal de 2018.

3. A partir del año 2013, se iniciará el proceso de nivelación de la Rama Judicial, en la cuantía apropiada para el efecto, esto es, CIENTO VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$120.000.000.000).

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

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

Dicha mesa, tendrá un término de CUARENTA Y CINCO (45) días contados a partir de la conformación de la misma, prorrogables por voluntad de los integrantes de esta mesa, si fuere necesario hasta por un término no superior a diez (10) días. **La mesa técnica, sesionará de forma continua y permanente, teniendo como insumo el Estudio presentado por el Consejo Superior de la Judicatura.** La constitución de la mesa, se hará a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la suscripción de este acuerdo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la luz de la máxima del derecho “*Pacta Sunt Servanda*”: *los pactos son para cumplirlos*, se debe garantizar el cumplimiento de los Decretos expedidos a la luz de los acuerdos colectivos producto de la negociación entre el Estado Colombiano y las asociaciones sindicales que se limitan a recoger lo acordado en el transcurso de las negociaciones, adicionalmente como se expresó en párrafos precedentes, el proceso

contó con la publicidad necesaria como lo fue en la página web del Ministerio de Justicia y el Derecho, en procura de buscar la eficiencia en el cumplimiento del Acuerdo.

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

4.4 Inexistencia de los requisitos consagrados en el ordenamiento jurídico que deben concurrir en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para que las pretensiones prosperen respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 señala que a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

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

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

Teniendo en cuenta que se pretende la nulidad de un acto administrativo, la consecuencia legal es que la entidad llamada a responder en el correspondiente juicio sea la que lo profirió, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia en el auto del 21 de septiembre de 2017, en el que resolvió un recurso de apelación contra una providencia que había vinculado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un proceso en el que se estudiaba situaciones fácticas y jurídicas similares a las planteadas en este juicio, en la que se solicitaba ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento de unas prestaciones sociales. Proceso No. 2017-00177, demandante: Juan Camilo Gutierrez Bermúdez. Proceso en el que fue DESVINCULADA la Cartera de Hacienda, en los siguientes términos:

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

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

Conforme a lo anterior, se revocará el auto proferido el 17 de abril de 2017 por el Juzgado Doce Administrativo del circuito de Medellín, en cuanto dispuso vincular al proceso como litisconsorte necesario a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en consecuencia, se ordenará desvincularlo del proceso.” (Subrayado fuera del texto)

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

“La Constitución Política y las leyes le han asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la función específica de juzgar las controversias jurídicas que se originen en la actividad de las entidades estatales y de los particulares que cumplen funciones administrativas. En estos casos, la cuestión litigiosa y el correspondiente control judicial por parte de esta justicia especializada, surge cuando la Administración o quien hace sus veces, en cumplimiento de los deberes asignados y con ocasión de sus reglamentos, actos, hechos, omisiones, contratos y operaciones administrativas, ha desconocido la normatividad que regula la actividad pública y ha lesionado derechos e intereses de la comunidad, de los particulares o de otras entidades u organismos estatales.”⁴

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

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

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

4.5 Inexistencia de ley sustancial que obligue al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a responder por las pretensiones del demandante

No existe en el ordenamiento jurídico colombiano una norma que obligue al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a responder por las pretensiones de la demanda y, en virtud del principio de legalidad⁵, las facultades y deberes radicados en cabeza de las entidades públicas constituyen el contenido obligacional que estas deben cumplir y, que a su vez, autorizan a los particulares legitimados para hacerlos cumplir. Luego, dado que dentro del marco legal que atribuye funciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público no hay ninguna norma que establezca para esta cartera la facultad para reconocer y pagar presuntas acreencias laborales a los funcionarios de la Rama Judicial, en el presente asunto no hay un incumplimiento a una ley sustancial que permita imputar responsabilidad a esta entidad, y por tanto, una decisión en contra del Ministerio resultaría violatoria de los principios de legalidad y separación de poderes.

⁴ Sentencia C-426 de 2002

⁵ Artículo 6° de la Constitución Política.

4.6 La Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial es la llamada a controvertir las pretensiones de la demanda

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

Frente al tema de la capacidad y la legitimación en la causa, y la adecuada representación judicial de La Nación – Rama Judicial, en sentencia del 25 de septiembre de 2013, de la Sección Tercera del Consejo de Estado estableció lo siguiente:

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

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

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

(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.”⁶ (Subrayado fuera del texto).

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

“(...) En la falta de legitimación en la causa material por pasiva, como es la alegada en este caso, no se estudia intrínsecamente la pretensión contra el demandado para que éste no sea condenado; se estudia si existe o no relación real del demandado con la pretensión que se le atribuye. La legitimación

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

⁷ *Ibídem.*

material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”⁸

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

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

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

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

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

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

“Artículo 99. Del director ejecutivo de administración judicial. *El Director Ejecutivo de Administración Judicial deberá tener título profesional, maestría en ciencias económicas, financieras o administrativas y experiencia no inferior a cinco años en dichos campos. Su categoría, prerrogativas y remuneración serán las mismas de los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura.*

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

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

Finalmente, en armonía con las normas acabadas de citar, el Decreto 111 de 1996 por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que cada entidad con autonomía patrimonial y personería jurídica debe responder por las condenas judiciales de las que sea objeto.

⁸ *Ibídem.*

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

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

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

4.7 El pago de una posible sentencia condenatoria deberá ser cubierto por el rubro de sentencias que conforma el presupuesto de la rama judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial

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

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

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

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

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

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

En efecto, el artículo 45 ib., previene:

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

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

De igual forma, en el Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, se señaló lo siguiente:

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

(...)

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

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

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

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

(...)” (Subrayado fuera del texto)

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

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

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

Así las cosas, de la lectura de la norma señalada, se confirma el hecho de que en caso de que se llegue a dictar sentencia acogiendo las pretensiones, la entidad llamada a responder tal obligación sería aquella para la cual el accionante prestó sus servicios, razón por la cual se reitera que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cartera encargada de asumir una presunta condena, pues en efecto, tal responsabilidad le correspondería al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora del demandante.

5 Excepciones previas

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

5.1 Cosa juzgada constitucional sobre la legalidad de pagos que no constituyen factor salarial

Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo “*ni los beneficios*

o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad."

Sobre las bonificaciones no constitutivas de salario opera la figura de la cosa juzgada constitucional, como se dilucida de las sentencias de la Corte Constitucional C-279/96 y C-052/99, entre otras. En efecto, esta Corporación en sentencia C-279 de 1996, de fecha 24 de junio, M.P. Conjuez Dr. Hugo Palacios Mejía, Expedientes D-002, D-204 y D-817 (acumulados), declaró exequibles la expresión: *"sin carácter salarial"* contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, ha hecho tránsito a *"cosa juzgada constitucional"* y, por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en la referida providencia.

El artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política establece que el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno Nacional, tiene la función de dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional, entre otros, para los siguientes asuntos: i) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública y; ii) regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

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

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

Con base en dicho marco constitucional, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 4ª de 1992, *"Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política"*.

Al examinar el texto del artículo 1º de la Ley 4ª de 1992, se encuentra que dicho precepto atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para fijar el régimen salarial y prestacional de varios grupos de servidores del Estado, como son: i) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; ii) Los empleados del Congreso Nacional, iii) la Rama Judicial, iv) el Ministerio Público, v) la Fiscalía General de la Nación, vi) la Organización Electoral, vii) la Contraloría General de la República, viii) los miembros del Congreso Nacional, y; ix) los miembros de la Fuerza Pública.

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

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

Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de exequibilidad⁹ por parte de la H. Corte Constitucional, a través de la sentencia C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, donde se hicieron importantes precisiones en torno a la legalidad material de la **consagración de primas técnicas o de servicios sin carácter salarial**, destacándose los siguientes apartes del fallo:

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

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

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

*(...) **No existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter***¹⁰ (El subrayado es de esta Corte y el resaltado nuestro).

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

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

(...) La Corte Constitucional ha desarrollado ya una jurisprudencia rica en contenido y en matices, acerca del derecho a la igualdad, y no parece necesario emular en este fallo con algunos de los muchos que contemplan este tema¹¹. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales¹², la Corte Constitucional afirma que no se exige igualdad cuando hay razones objetivas, no arbitrarias, para establecer regímenes diferentes entre los sujetos de las normas que imperan en la República. Ciertamente, las calidades que se exigen a las personas en cuyo favor se crearon las primas a las que se refieren las demandas, y sus responsabilidades, son factores que justifican, de suyo, la creación de tales primas para estos funcionarios; y las mismas razones por las cuales se justifica la creación de primas que no son comunes a toda la administración pública, justifican también que no produzcan los mismos efectos económicos que otras remuneraciones que se conceden a un número mayor de servidores públicos.

(...) Con respecto a los apartes de los artículos 14 y 15 de la ley 4ª de 1992, esta Corte coincide en la apreciación del Ministerio Público según la cual, 'cuando el artículo 14 de la ley 4ª. de 1992 se refiere a la creación de una prima sin carácter salarial, desarrolla el título dado por el legislador, pues allí se menciona que mediante esta ley se habilita al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y

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

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, ponente Hugo Suescún Pujols, "Sentencia del 12 de febrero de 1993", Exp. No. 5481, Jurisprudencia y Doctrina, T. XXII, No. 256, abril de 1993, P. 294.

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

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

prestacional de los empleados públicos, concepto éste que comprende a las personas que desempeñan los cargos mencionados en la norma parcialmente demandada' (...). (Subrayados nuestros).

De esta manera, la consagración de la prima especial como factor no salarial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 resulta materialmente ajustada a nuestra Carta Política; posición que reiteró la misma Corporación en la sentencia C-052 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, donde se ordena estarse a lo resuelto en la precitada sentencia C-279 del 24 de junio de 199613.

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

“Artículo 1º.- (Aclarado por el art. 1, Ley 476 de 1998). La prima especial prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada14, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio15 harán parte del ingreso base únicamente para efectos de la liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual se harán las cotizaciones de pensiones establecida por la Ley.

La anterior prima con las mismas limitaciones16, también se aplicará a los Magistrados Auxiliares y abogados asistentes de las Altas Cortes, Magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, Magistrados del Tribunal Nacional, y Magistrados del extinto Tribunal Disciplinario y los Procuradores Delegados de la Procuraduría General de la Nación”.

Dicha reforma, y particularmente la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 como factor de liquidación de la pensión de jubilación de los magistrados de todo orden de los tribunales de distrito judicial y contencioso administrativo y demás funcionarios destinatarios de la misma, generó una desigualdad correlativa en materia pensional frente a la regulación de la “prima especial de servicios” consagrada en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992 para los magistrados de las altas cortes17, que fue materialmente corregida y superada por la H. Corte Constitucional a través de la sentencia C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

Tenemos entonces que, como característica propia, la prima especial establecida en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, no tiene carácter salarial, esto es, no se toma como base para liquidar las prestaciones sociales, exceptuando, cuando se trate de pensión de jubilación. Así lo expresó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la Sentencia de 19 de septiembre de 1996, C.P. Clara Forero de Castro, Radicación No. 10850, Actor: Eustorgio M. Aguado y Otros:

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

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

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

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

¹⁵ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE, Sentencia C-444 de 1997.

¹⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE, Sentencia C-444 de 1997.

¹⁷ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.

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

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

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

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

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

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

5.2 Falta de legitimación material en la causa por pasiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

Lo primero que se debe verificar en el proceso judicial, es que en el mismo se encuentren acreditados los presupuestos procesales del medio de control, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa por pasiva y por activa, es decir, determinar si quienes se encuentran en el plenario cuentan con la titularidad de los derechos de acción y contradicción respecto de las pretensiones de la demanda y por tanto tienen interés jurídico sustancial en las resultas del proceso, lo anterior, cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que este presupuesto procesal constituye una condición previa y necesaria para que el juez a la hora de dictar sentencia pueda acceder favorablemente a las pretensiones de la demanda. Lo anterior, lo ha definido el Consejo de Estado así: 19

“3 En la verificación de los presupuestos procesales materiales o de fondo, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa, compete a la Sala, antes de considerar las pretensiones planteadas en el libelo introductorio, analiza la legitimidad para obrar dentro del proceso de la parte actora o de quien acude como demandado y su interés jurídico en la pretensión procesal, pues la

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

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

legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas.²⁰

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

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

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

En relación con lo anterior, es de señalar que la legitimación en la causa se ha diferenciado entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material, la primera de ellas se presenta por la vinculación que hace el demandante al demandado por atribuirle una conducta y la segunda se presenta cuando se da una conexión entre las partes y los hechos que dieron origen al litigio, es decir, para quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda, lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que al respecto, ha señalado²⁴:

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

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

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

²² “15 Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 25 de julio de 2011, expediente 20146”

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

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

Un concepto más reciente ha establecido que:

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, es de señalar que el Ministerio de Hacienda –como se indicó– no puede de manera directa contradecir las pretensiones de la demanda en relación con el hecho que originó la presunta lesión al derecho subjetivo de la demandante, es decir, frente al acto administrativo particular, porque no es sujeto pasivo de la relación jurídico sustancial, pues recordemos, cuando en el punto 2 de esta contestación se hizo un pronunciamiento respecto de las pretensiones de la demanda, el mismo se efectuó de manera general, precisamente porque este Ministerio no puede contradecir la pretensión desde la óptica del citado acto administrativo particular, en primera medida porque no expidió el acto administrativo, ni tuvo injerencia o

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

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

participación en su acaecimiento, y en segunda medida, porque desconoce las condiciones laborales particulares del peticionario en su presunta calidad de empleado y/o ex empleado de la Rama Judicial y los criterios que fueron tenidos en cuenta por la autoridad administrativa para negar lo peticionado.

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

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

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

5.3 Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones

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

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

De manera que, en estricto sentido, lo planteado en los cargos de la demanda no obedece al desconocimiento de normas superiores por parte del acto acusado, sino la supuesta violación de determinadas normas constitucionales y legales por parte del Decreto 383 de 2013, esto es, insisto, la disposición mediante la cual se creó la Bonificación Judicial y dispuso su carácter de factor salarial únicamente para efectos del ingreso Base de Cotización en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión.

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

Dicha pretensión, a través del medio de control de simple nulidad, es competencia exclusiva de la Sección Segunda del Consejo de Estado (numeral 1 del artículo 149 del C.P.A.C.A) y, por tanto, no susceptible de

acumulación con pretensiones que son de conocimiento de los Juzgados Administrativos en primera instancia, como es en este caso la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 2 del artículo 155 ibídem); cuestión que hace inepta la demanda.

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

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

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

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

5.4 Pleito pendiente

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

En consonancia con lo expuesto se sucinta la existencia de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que resulta indispensable resolver por medio de sentencia proferida en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso.

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

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

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

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

Es así que la Sección Primera del Consejo de Estado explicó que la suspensión del proceso por prejudicialidad hace referencia al derecho que tienen las partes de solicitar la medida, debido a la existencia

de uno o varios procesos que guardan íntima relación con el objeto que se debate en el proceso que se pretende suspender, en consonancia con lo expuesto por la Corte Constitucional en Auto No. 278 de 2009.

En el *sub judice*, se debate la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, negó al actor la inclusión de la bonificación judicial no solamente como un factor salarial para la base de cotización al sistema general de pensiones y seguridad social en salud, sino como un factor salarial para el reconocimiento y pago de todas las prestaciones sociales y económicas.

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

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

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

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



sUqw 2Qsz 77SJ R4Di 35S5 Zxwh DxA=

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

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

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

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

5.5 Excepción genérica

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

6 Excepciones de merito

6.1 Improcedencia de la solicitud de inaplicación por inconstitucionalidad

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

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

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

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

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

6.2 Cobro de lo no debido

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

6.3 Los actos administrativos demandados no fueron expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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

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

6.4 Inexistencia de relación laboral entre la demandante y este Ministerio

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

6.5 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no es la entidad responsable de satisfacer las pretensiones de la demanda

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

³¹ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"

“Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan: (...) **d)** A gastos decretados conforme a la ley.”

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

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

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

La ejecución de estos recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es decir, de la Rama judicial, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³⁴, el cual señala:

“Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...).”

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

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

³³ Estatuto Orgánico del Presupuesto “Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

³⁴ Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.6 Una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el principio de legalidad

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

La actuación de los funcionarios del Estado está supeditada a la Constitución Política y las leyes. Es más, el artículo 6° de la Constitución Política determina que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y *“por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. En los actos de autoridad se limita la misma, expresamente, a lo ordenado por ésta y aquéllas. Esta noción está consagrada en la Carta Política de la siguiente forma:

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

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

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

De esta manera, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa al funcionario de turno ni una prerrogativa o sinecua para el mismo. Las funciones no pueden ser ejercitadas de forma arbitraria e ilimitada, pues su consagración es expresa y de interpretación restrictiva. Esta interpretación se pone de presente en el siguiente texto de la Alta Corporación de control constitucional, en el cual indica:

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

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

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

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

En desarrollo de las normas constitucionales citadas, la Ley 489 de 1998 en su artículo 5°, establece que los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, ordenanza, acuerdo o reglamento ejecutivo.

En consecuencia, no es legalmente factible exigir a una entidad el ejercicio de acciones que se encuentran por fuera de las funciones que expresamente le señale la Constitución y la ley, por lo que al juzgador le está

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

constitucional y legalmente vedado impartir órdenes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como las que pretende el accionante.

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

También, debe tenerse en cuenta que según el Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", uno de los principios del sistema presupuestal es el de la especialización, que consiste en que las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, lo que significa, que está vedado al Ministerio Público y Crédito Público destinar recursos de su presupuesto para pagar obligaciones originadas en otros órganos o entidades con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonial.

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

6.7 Una sentencia desfavorable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraría el principio de especialización

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

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

Siendo para este caso el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que en su artículo 18 desarrolla el principio de especialización, el cual significa que "*Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1.994, art. 55, inciso 3°.)*"

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

De lo anterior, se infiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente, como sería el caso de asumir las acreencias laborales de una rama del poder público que cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y cuenta con patrimonio propio. Que, en ánimo de

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

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

discusión, se hace necesario señalar que las presuntas obligaciones recaerían sobre otra entidad diferente a la Cartera que represento.

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

7 Anexos y pruebas

Solicito tener como prueba las aportadas con la demanda y sus contestaciones y decretar las que su Despacho estime pertinentes.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 17538 Ley 1437 de 2011, por imposibilidad fáctica y jurídica no allegamos el expediente administrativo debido a que este no reposa en este Ministerio sino que de acuerdo con lo mencionado en los hechos de la demanda, debe estar en poder de quien es el empleador del demandante.

7.1 Documentales:

- ✓ Resolución 0928 de 27 de marzo de 2018.

7.2 Prueba trasladada:

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

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

8 Conclusiones

La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.

En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.

La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues ella es la que expidió los actos demandados, la que tiene una relación laboral con la accionante, cuenta con autonomía

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

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

La bonificación judicial creada en el Decreto 383 de 2013 contiene las conclusiones finales de la mesa técnica y nace como se ha reiterado, producto del acuerdo al que llegaron sus integrantes, es decir, los representantes del Gobierno Nacional y los representantes de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, luego no se entiende como hoy por medio de las múltiples acciones que hoy nos ocupan pretenden desconocer lo pactado.

Es de resaltar que la mesa técnica concluyó después de varios ejercicios de distribución realizados, que se garantizaron los criterios de equidad, gradualidad y proporcionalidad de los ingresos totales de los servidores, así como la jerarquía y complejidad funcional de los empleos, tal como quedó plasmado en el Acta No. 25 del 8 de enero de 2013, luego no se entiende como hoy se desconocen los términos de lo pactado.

La Corte constitucional ha manifestado con claridad que el legislador puede disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, es decir, que se pueden excluir determinados factores no obstante su naturaleza salarial³⁹.

Como corolario de lo expuesto, podemos afirmar con contundencia al haber establecido el Gobierno que la bonificación judicial reconocida en el Decreto 383 de 2013 constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud no atenta contra el orden jurídico por vía de ilegalidad o inconstitucionalidad.

9 Petición

Por lo anterior, respetuosamente solicito al H. Despacho tener en cuenta los argumentos expuestos, y en consecuencia declarar probadas las excepciones propuestas y ordenar la **DESVINCULACIÓN** del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del presente proceso, o que, en su defecto, **NIEGUE LAS PRETENSIONES** respecto de esta cartera por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

10 Notificaciones

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

Atentamente,

JHONNATAN CAMILO ORTEGA

C.C. 81.740.912 de Fusagasugá

T.P. 294.761 del C. S. de la J.

Firmado digitalmente por: Jhonnatan Camilo Ortega

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co



El emprendimiento
es de todos

Ministerio de Hacienda

RESOLUCIÓN 0928

(27 MAR. 2019)

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

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

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

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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

ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL



Fecha: 29 AGO 2019



RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR. 2019

Página 2 de 4

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

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

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

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

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

DISPOSICIONES GENERALES

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

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

ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL



Fecha: / /

29 AGO 2019



El emprendimiento
es de todos

Min Hacienda

RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR 2019

Página 3 de 4

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

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

NOMBRE	CÉDULA DE CIUDADANÍA	TARJETA PROFESIONAL	CARGO
CAROLINA JEREZ MONTOYA	42.018.839	148.363	Asesor
CAROLINA JIMÉNEZ BELICIA	52.072.538	178.803	Asesor
CLAUDIA FERNANDA GONZÁLEZ ROJAS	51.680.579	55.447	Asesor
DIEGO IGNACIO RIVERA MANTILLA	91.216.867	45.408	Subdirector Jurídico
EDNA LUCIA AMORTEGUI MORENO	40.377.080	107.179	Asesor
ELIZABETH RIOS GARCÍA	51.850.823	72.812	Asesor
FABIO HERNÁN ORTIZ RIVEROS	79.240.101	145.538	Asesor
FREDDY LEONARDO GONZÁLEZ ARAQUE	1.031.150.962	287.282	Asesor
JAVIER SANCLEMENTE ARCINIEGAS	79.486.565	81.166	Asesor
JHONNATAN CAMILO ORTEGA	81.740.912	294.761	Asesor
JUAN CARLOS PÉREZ FRANCO	5.458.892	73.805	Asesor
JUAN DIEGO SERRANO SOTO	1.098.695.424	283.723	Asesor
JUAN PABLO CARREÑO RIVERA	80.189.487	159.159	Asesor
LILIANA MARIA ALMEYDA GÓMEZ	63.282.186	58.183	Asesor
LUZ MARINA OTALORA RINCÓN	53.122.983	229.090	Asesor
MARY ROJAS BARRERA	41.674.257	53.656	Asesor
RUTH MARINA POLO GUTIÉRREZ	51.553.948	34.955	Asesor
SANDRA DÍAZ CASTELLANOS	63.448.620	261.472	Asesor
SANDRA MILENA CASTELLANOS GONZÁLEZ	52.438.806	158.826	Asesor
SANDRA MÓNICA ACOSTA GARCÍA	51.829.395	66.333	Asesor

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

ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL



Fecha: /

29 AGO 2019



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

RESOLUCIÓN No.

0928

De

27 MAR. 2019

Página 4 de 4

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

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

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

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

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

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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


ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

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

ES FIEL COPIA
TOMADA DEL ORIGINAL



Fecha: / /

29 AGO 2019