

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA**

DESPACHO CONJUEZ DR. HERMAN GONZÁLES MARTÍNEZ

TRASLADOS

PROCESO	PARTES	TRASLADO	TRASLADO INICIA	TRASLADO TERMINA
2017-00494	Demandante: Ana Beel Bastidas Pantoja Demandado: Nación – Rama Judiciall	Traslado excepciones	13/10/2021	15/10/2021

San Juan de Pasto, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021)



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



El servicio público
es de todos

Función
Pública



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000056241

Fecha: 13/02/2020 11:19:46 a.m.

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA DE CONJUECES

Conjuez Ponente:

Dr. **HERMAN GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

Calle 19 # 23-00

Palacio de Justicia, Bloque II, Piso 3.

San Juan de Pasto - Nariño

Ref.: Expediente No. 52-001-23-33-000-2017-00494-00
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Accionante: Ana Bell Bastidas Pantoja
Accionados: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto.
Vinculadas: Nación – Presidencia de la República – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Departamento Administrativo de la Función Pública (art. 61 C.G.P.).
Asunto: Contestación demanda y del llamamiento litisconsorcial.

CAMILO ESCOVAR PLATA, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.313.710 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional número 50.213 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado judicial de la **NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, dentro del término legal, me permito dar contestación a la demanda de la referencia y al llamamiento litisconsorcial en los siguientes términos.

1. CONSIDERACIONES

1.1. Trámite procesal:

La Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, por conducto de apoderado, promovió demanda de nulidad y restablecimiento en contra la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial - Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto, con el propósito de obtener las siguientes:

PRETENSIONES:

Declaraciones:

1. La nulidad del acto administrativo contenido la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014, expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto, Dr. Jaime Alberto Quiñones Eraso, "por medio del cual se resuelve el derecho de petición" presentado el 05 de agosto del mismo año por la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, negando el reconocimiento y pago del 30% del salario básico correspondiente a la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, notificado el 27 de octubre de 2014.



El servicio público
es de todos

Función
Pública

2. La nulidad de los **actos administrativos fictos o presuntos negativos** de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación interpuestos oportunamente por el accionante contra la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014.

Condenas:

Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, solicita, en suma, lo siguiente:

- a) Se condene a la demandada **Nación – Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial** a reconocer y pagar a la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja la diferencia salarial indexada y actualizada existente entre lo que se liquidó y pago por concepto de salarios y prestaciones sociales desde el 1 de enero de 1993 (fecha en que se hizo exigible la prima especial) y hasta la fecha en que se realice el pago de lo adeudado; teniendo en cuenta como base para la liquidación la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, correspondiente al 30% de sus ingresos, la cual debe adicionarse, no deducirse, para efecto de la liquidación de las sumas reclamadas, en los términos de la sentencia de 29 de abril de 2014, dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Dicha demanda fue **admitida** por el señor Conjuez del H. Tribunal Administrativo de Nariño mediante auto de fecha 29 de mayo de 2019, ordenando la fijación en lista del negocio y la notificación de la demanda a la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entre otras determinaciones; la cual fue contestada por conducto del apoderado designado por la demandada, quien, dentro de sus excepciones, solicitó la vinculación de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública como **litisconsortes necesarios** (art. 61 C.G.P.), a lo cual accedió el Despacho mediante auto de fecha 23 de octubre de 2019, ordenando, por consecuencia, notificar personalmente a los representantes legales de las entidades vinculadas, a las cuales concedió un término de **30 días hábiles** para efecto de la contestación de la demanda (numeral 3º de la parte resolutive del auto de 23.10.19.), entre otras determinaciones.

2. PRONUNCIAMIENTO DEL DAFP FRENTE A LA DECLARATORIA DE INTEGRACIÓN DEL LITISCONSORSOCIO NECESARIO

Sea lo primero advertir que nos encontramos frente a una reclamación de estirpe estrictamente laboral, donde se discute la pertinencia del reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales alegadas como adeudadas por la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (empleadora) a la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, como Juez Administrativo del Circuito de Pasto (1 de junio de 2006 al 10 de enero de 2012) y como Magistrada del H. Tribunal Administrativo de Nariño, generadas por concepto de prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, de acuerdo a los parámetros emitidos en la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado el 29 de abril de 2014.

Por tanto, es claro que, como se solicita en la demanda, la entidad llamada a atender las resultados del proceso, en el hipotético e improbable caso de producirse una sentencia condenatoria es la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como entidad empleadora de la funcionaria accionante.



202

Situación que no reviste la menor contradicción si se advierte que los únicos actos administrativos demandados en la presente causa fueron dictados por autoridades de la Rama Judicial, según la siguiente descripción:

1. La nulidad del acto administrativo contenido la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014, expedido por la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto.
2. La nulidad de los actos administrativos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación interpuestos oportunamente por el accionante contra la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014.

3

Sobre el particular, y para dilucidar y despejar cualquier inquietud en torno al tema, resulta reveladora la Sentencia de fecha 25 de octubre de 2012, dictada por la Sección Segunda, Subsección B, del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Expediente No. 2007-00096, No. Interno 1811-2007¹, donde advierte y explica que la legitimidad en la causa por pasiva en las acciones anulatorias está determinada por la **autoría del acto enjuiciado**, veamos:

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

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

"En efecto, la Resolución No. 278 de 09 de julio de 1999 "por la cual se resuelve un recurso de apelación contra la resolución No. 0116 del 26 de noviembre de 1997", fue proferida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 130 de la Constitución Nacional, y el artículo 14 de la Ley 27 de 1992², con ocasión del recurso de apelación presentado por Amanda Molano Sandoval y otros, dentro de las convocatorias públicas realizadas en 1997 por el Municipio de Duitama, situación por la cual, sin tener que recurrir a mayores esfuerzos interpretativos, puede concluirse que al DAFP no le asiste interés directo ni inmediato en el sub lite, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, **la pasividad procesal en las acciones impugnatorias como la de nulidad, la determina la autoría del acto que se discute**, el cual en el presente asunto, emana de la Comisión Nacional del Servicio Civil, circunstancia que excluye al DAFP de cualquier vinculación en calidad de parte.

En tal sentido, esta Sección³ se ha pronunciado para señalar que tratándose de acciones contra actos administrativos, **las entidades que deben ser vinculadas al proceso como parte pasiva son quienes lo expidieron**. En este caso, observa la Sala que el DAFP no figura suscribiendo el acto demandado, y que **la entidad que lo proferió es la Comisión Nacional del Servicio Civil, por ende, es el único ente que debe ser vinculado al plenario**, razón suficiente para declarar la prosperidad del medio exceptivo propuesto por el DAFP, como se hará constar en la parte resolutoria del presente proveído...". (Destacados y subrayados nuestros).

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

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

Lo cual permite colegir que la único ente legitimado para intervenir por pasiva en el trámite de la presente acción es la Rama Judicial (dirección Ejecutiva de Administración Judicial), cuyas autoridades son responsables de la expedición de la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y de los actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de

¹ Cuya copia se allega al plenario con la presente contestación.

² La Ley 27 de 1992 se encontraba vigente en la fecha de expedición del acto demandado, y posteriormente fue derogada por la Ley 443 de 1998, que a su vez fue derogada por la Ley 909 de 2004.

³ Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 21 de agosto de 2008, Radicación número: 85001-23-31-000-2003-01239-01(0086-07).



Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación.

Ahora bien, la accionante aduce como fundamento de su reclamación la sentencia de 29 de abril de 2014, proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, radicado No. 2007-00087-00, y el juez de la causa integra al contradictorio a distintas entidades del Gobierno Nacional atendiendo, al parecer, dicha circunstancia⁴, en calidad de litisconsortes necesarios, lo cierto es que la citada sentencia, -que anula parcialmente algunas disposiciones de los decretos salariales relacionados con la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992-, fue dictada dentro de una acción de simple nulidad que no genera condenas automáticas, más aun si se advierte que el citado fallo tampoco se ocupa, -ni tendría porque hacerlo-, del reconocimiento de derechos subjetivos⁵.

Sobre el particular, es necesario recordar el siguiente aparte del Concepto No. 1.672 del 23 de agosto de 2005, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Aponte Santos, que en torno a la ejecución y cumplimiento de las sentencias de simple nulidad expresó lo siguiente:

“...Es claro que la sentencia que resuelve una acción de simple nulidad **tiene un carácter declarativo, no de condena**, y por tanto, en estos casos las medidas que debe adoptar la autoridad se predicen sólo para efectos de su cumplimiento, y no propiamente para su ejecución, pues el fallo no contiene decisiones de esta naturaleza...”.

De esta manera, y conforme a este último pronunciamiento, resulta claro que no puede dársele a la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, un carácter ejecutorio o de condena, para de ella colegir que la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja tiene derecho a un reconocimiento salarial y prestacional adicional por concepto de prima especial, que ciertamente desconoce el carácter general e impersonal de los fallos de nulidad (erga omnes), y sus efectos en el tiempo (ex nunc), donde además nada se resuelve sobre derechos subjetivos, ni sobre reconocimientos salariales o prestacionales.

Lo anterior en razón a que, como lo ha sostenido la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el contencioso de anulación debe limitarse a decretar o no la nulidad del acto impugnado y, por tanto, no puede imponer condenas pecuniarias, ni sustituir la decisión por otra, ni rehacer el acto, ni tomar medidas distintas a las atinentes a la propia nulidad. Por tanto, la nulidad de los decretos enlistados en la sentencia de 29 de abril de 2014, no implica, en manera alguna, la afectación de las situaciones jurídicas consolidadas antes de su expedición, ni el pago retroactivo de sumas que se encuentran jurídicamente prescritas por virtud de lo previsto en las normas aplicables sobre la materia.

Lo expuesto se enfatiza en el hecho de que la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07), desconoció precedentes jurisprudenciales vinculantes de la misma Corporación y Sección que declaraban la legalidad material de la consagración de la prima especial y la existencia de la cosa juzgada frente al tema, como son:

- i). La Sentencia de fecha 2 de marzo de 2006, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente No. 11001-03-25-000-2003-00057-01 (121-03), Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama y Otros, que declara la legalidad material de la consagración normativa de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992;

⁴ Y su competencia para fijar el régimen salarial.

⁵ Hoy reclamados en la presente acción.



ii). La Sentencia de 24 de agosto de 2011, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas, Radicación No. 11001032500020030042101, No. Interno: 5572-2003, Actor: Melba Lucía Báez González, que declara la existencia de cosa juzgada absoluta frente a la consagración de la prima especial

Para dar cabida a una rectificación jurisprudencial⁶ que se ocupaba de una prima especial distinta, como es la prevista en el artículo 7° del Decreto 608 de 2007, que tiene como fundamento las normas generales de la Ley 4ª de 1992⁷ y encuentra como únicos destinatarios a empleados administrativos y subalternos de la Rama Judicial, asunto que más adelante será explicado con suficiencia.

Circunstancias que obviamente impiden al Gobierno Nacional coincidir con el contenido del citado fallo de simple nulidad de fecha 29 de abril de 2014, más aun cuando está en condiciones de demostrar técnica y económicamente que al dictar los decretos que dieron cumplimiento al artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁸ no desconoció el concepto de que la PRIMA ESPECIAL del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es un "PLUS", pues, efectivamente, como lo demuestra el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se adjunta en el acápite de pruebas en respaldo de las presentes aseveraciones, el reconocimiento de dicha prima a partir del año de 1993 representó para sus destinatarios un incremento por este concepto del treinta por ciento (30%) de su salario, que ha venido siendo reconocido invariablemente hasta la fecha.

Por tanto, en el desarrollo de los decretos salariales que se han ocupado del tema de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, NO EXISTIÓ UN CASTIGO, disminución o afectación del salario básico mensual de los funcionarios de la Rama Judicial, que pueda generar un doble pago o una condena judicial por el mismo concepto.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que los preceptos parcialmente anulados en la sentencia de fecha 29 de abril de 2014 lejos de vulnerar el principio de progresividad, los contenidos y valores establecidos en la ley marco de salarios o desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus destinatarios, desarrollan con especial rigor los mandatos constitucionales sobre la materia y los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley 332 de 1996, sin que, por tanto, pueda admitirse que por vía judicial se ordene descargar un castigo del 30% que resulta jurídica y materialmente inexistente.

Dicho de otra manera, si se descuenta del valor total de la asignación fijada a los Empleados y Funcionarios de la Rama Judicial en el año de 1993 (Jueces y Magistrados de Tribunal), el monto que devengaban los mismos en el año de 1992, resulta más que evidente no sólo que a tales servidores les fue legal y materialmente reconocida la prima especial, sin carácter salarial, del treinta por ciento (30%), consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino que su salario básico mensual también experimentó un aumentado más que representativo en el mismo período⁹.

⁶ Sentencia de fecha 2 de abril de 2009, dictada por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), que rectificó la jurisprudencia y declara la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 de 2007 (prima especial personal administrativo subalterno).

⁷ No el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que encuentra como únicos destinatarios al personal allí enlistado con las modificaciones introducidas en el artículo 1 de la Ley 332 de 1996.

⁸ Hoy anulados con el fallo impugnado.

⁹ Ver Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.



Siendo ello así, no existe ninguna razón válida ni suficiente para que por vía judicial se imponga injustificadamente en favor de los funcionarios de la Rama Judicial un nuevo y adicional reconocimiento del treinta por ciento (30%) por concepto de prima especial; amén de que una decisión de tal naturaleza convertiría en factor prestacional la prima previamente reconocida por el Gobierno Nacional en los decretos anulados por la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, disparando geométricamente los perversos efectos del citado fallo, pese a que la prima especial, conforme lo consagra el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, carece de efectos prestacionales salvo en lo que se refiere al tema pensional (ver: Sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-052 de 1999 Dr. Fabio Morón Díaz),.

Por tanto, no es cierto, como lo afirma el fallo de fecha 29 de abril de 2014, que "los decretos demandados interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4ª de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos", pues dicha conclusión no emerge del contenido de los actos administrativos anulados, ni se corresponde con la realidad de los hechos¹⁰.

De otra parte, debe observarse que siendo la Rama Judicial la única autoridad que conoce de manera cierta y documentada la situación de su personal, en función del cargo desempeñado, la fecha de ingreso, el régimen salarial al cual pertenecen los funcionarios (antiguo u optativo), al igual que el monto de las reclamaciones administrativas recibidas con ocasión de la expedición de la sentencia de 29 de abril de 2014, es claro que en su condición de empleadora del accionante es la llamada a hacer frente a tales contingencias laborales y procesales, que, se repite, emanan de una sentencia de simple nulidad que no tiene efectos ejecutorios o de condena, para que, en el improbable caso de ser vencida en juicio, solicite en su anteproyecto de presupuesto la asignación de recursos que demande la atención de tales reclamaciones en desarrollo de su autonomía jurídica, administrativa, financiera y presupuestal.

Lo anterior en perfecta armonía con lo previsto en Título 6º del Decreto 1065 de 2015, que en torno al cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y en particular respecto al pago de sentencias con recursos del Presupuesto General de la Nación, prevé lo siguiente:

"Artículo 2.8.6.1.1. Remisión al órgano condenado u obligado. A partir del 1 de 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. Cuando dos o más entidades públicas resulten obligadas a pagar sumas de dinero y no se especifique en la respectiva providencia la forma y el porcentaje con que cada entidad deberá asumir el pago, la obligación dineraria será atendida conforme a las siguientes reglas:

"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.

"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. Cuando la causa de la condena proviniera del ejercicio de las potestades excepcionales al derecho común consagradas en la Ley 80 de 1993 o en normas posteriores que la modifiquen, adición o complementen, deberá afectarse el presupuesto de la entidad que expidió el respectivo acto administrativo. 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.

"En conflictos de naturaleza extracontractual, deberá afectarse, en su orden, el presupuesto de la entidad responsable de la custodia y guarda del bien que produjo el hecho dañoso; o el de la entidad a la que prestaba sus servicios el servidor público que causó el perjuicio o incurrió en vía de hecho; o el de la entidad que omitió el deber legal que generó la condena; o el de la entidad que produjo la operación administrativa u ocupó inmuebles en los términos del artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁰ Como está plenamente establecido y documentado en el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



224

"Parágrafo 1. Cuando una entidad pública sea condenada al pago de una indemnización, bonificación, salario o cualquier otra prestación laboral en beneficio de un servidor público que no ha estado vinculado a su planta de personal, deberá afectarse el presupuesto de la entidad a la que presta o prestó los servicios personales relacionados con la causa de la condena, aún si la indemnización consiste en el pago de prestaciones periódicas.

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. (Art. 37 Decreto 359 de 1995, modificado por el Art 1 del Decreto 4689 de 2005)". (Subrayados y destacados fuera de texto).

7

Si bien el Gobierno Nacional dicta los decretos salariales, ello no lo convierte en empleador de todos los servidores públicos del Estado, ni tampoco lo hace responsable del pago de las condenas salariales o prestaciones que se produzcan respecto del personal que labora o laboraba en otras Ramas del Poder Público (Rama Judicial).

Por lo demás, es pertinente recordar que las autoridades judiciales del País tienen una línea clara, pacífica y uniforme línea jurisprudencial sobre la improcedencia de vincular al Departamento Administrativo de la Función Pública en procesos relacionados con reclamaciones salariales de personal que labora al servicio de otras entidades u órganos públicos, independientemente de que el proceso verse sobre nivelación salarial (Parágrafo del artículo 14 Ley 4ª de 1992), bonificación por compensación (Decreto 610 y 1239 de 1998), bonificación judicial (Decretos 383, 383 y 384 de 2013) o prima especial (artículo 14 Ley 4ª de 1992) de los funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación o la Justicia Penal Militar, donde se ha venido declarando invariablemente la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAFP, en tanto que si bien la definición del régimen salarial de los empleados públicos corresponde al Presidente de la República (art. 150-19 y 189-14 C.P. y Ley 4ª de 1992), ello no se traduce en que Función Pública deba intervenir en tales procesos o hacerse cargo de las condenas patrimoniales.

Lo anterior sin olvidar que en el proceso judicial de la referencia no se demanda en nulidad ningún acto administrativo dictado por el Gobierno Nacional, ni tampoco se solicita la inaplicación de alguno de ellos, lo cual permite colegir la falta de legitimación en la causa de las entidades administrativas vinculadas a la presente actuación y, paralelamente, la improcedencia del llamamiento litisconsorcial decretado por el Despacho en auto de fecha 23 de octubre de 2019.

En consecuencia, **no habiendo este Departamento Administrativo dictado los actos de carácter particular y concreto demandados** en el proceso de la referencia, que lo fueron, como se anotó, por la Rama Judicial¹¹, **tampoco le corresponde defender su legalidad de los mismos o hacerse cargo de las condenas que lleguen a producirse**, pues no es superior jerárquico de las autoridades de la Rama Judicial (arts. 113, 116, 121 y 254 C.P.), ni forma parte de ésta última, ni administra los recursos presupuestales de la Rama Judicial, ni instancia de intermediación presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Congreso de la República, ni ha sido empleador de la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja y, además, sus funciones se encuentran consagradas en el Decreto 430 de 2016, cuyo objeto institucional se contrae a lo siguiente:

"ARTÍCULO 1º. Objeto. El Departamento Administrativo de la Función Pública, consultando los principios constitucionales de la función administrativa y el interés general, tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

¹¹ Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación.



Siendo sus funciones:

“ARTÍCULO 2º. Funciones. Son funciones del Departamento, además de las señaladas en las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014, y 1757 de 2015 y el Decreto Ley 019 de 2012, entre otras, las siguientes:

1. Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.
2. Diseñar y ejecutar programas, planes y proyectos, instrumentos técnicos y jurídicos para la implementación y seguimiento de las políticas a su cargo.
3. Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.
4. Adoptar herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del Sector Función Pública, en coordinación con las entidades responsables en la materia.
5. Adoptar y divulgar modelos y herramientas que permitan evaluar el desempeño de las entidades en las materias de su competencia, en términos de productividad, calidad, confianza ciudadana en el Estado y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de los organismos y las entidades.
6. Asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública.
7. Impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa.
8. Estimular y promover, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propicien el diálogo, la conciliación y la celebración de los acuerdos que consoliden el desarrollo social y económico, el incremento de la productividad, la solución directa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo y la concertación de las políticas salariales y laborales en el Sector Público.
9. Orientar y coordinar la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.
10. Articular, orientar y coordinar la intervención del Sector Función Pública para el fortalecimiento institucional y de capacidades de los organismos y entidades del orden nacional y territorial y sus servidores.
11. Orientar y coordinar la intervención de la Escuela Superior de la Administración Pública –ESAP en la inducción, la reinducción, la formación y la capacitación del talento humano al servicio del Estado.
12. Constatar y asegurar, en ejercicio del control administrativo, que la Escuela Superior de la Administración Pública –ESAP cumpla con las actividades y funciones de formación, capacitación, investigación, consultoría y asesoría en el marco de las políticas, programas y proyectos del Sector.
13. Desarrollar estudios e investigaciones, en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, en los temas de competencia del Sector Función Pública para facilitar la formulación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos.
14. Apoyar a la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC en el desempeño de sus funciones, cuando lo requiera.
15. Las demás que le señale la ley.

Lo cual se enfatiza en el hecho de que el accionante es o fue una funcionaria de la Rama Judicial (Juez Administrativa del Circuito de Pasto y Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño) y, en tal consideración, la reclamación salarial y prestacional que ahora nos ocupa debe ser resuelta y atendida exclusivamente por su empleador (Rama Judicial), quien, además, es el autor de los actos administrativos demandados¹².

Lo cual se subraya en el hecho de que la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en reticente **Sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018**, C.P. Dr. Néstor Raul Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015, que resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Rama Judicial contra la sentencia de 25 de mayo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que accedió a las suplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por la Jueza María Cecilia Arango Troncoso, que se **adjunta** en el acápite de las pruebas, **determinó** con toda claridad y contundencia frente al tema de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, lo siguiente:

- i) Al no revestir la prima especial carácter salarial **carece de incidencia prestacional**;

¹² Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación.



225

- ii) Reconoce la **prescripción trienal** de las reclamaciones laborales por concepto de prima especial;
- iii) Ordena hacer una interpretación sistemática, -no literal-, del artículo 14 de la Ley 4a de 1992;
- iv) Ordena **reconocer el pago del 30%** por concepto de prima especial **únicamente** cuando los servidores de la Rama Judicial prueben que su salario básico fue **efectivamente castigado** en dicho porcentaje, no en todos los casos;
- v) Consolida una **línea jurisprudencial de obligatoria observancia** para todos los operadores jurídicos de la República, incluidos los Juez Ad Hoc y Conjuces de los Tribunales Administrativos del País (art. 10 Ley 1437 de 2011);
- vi) **Excluye de la condena patrimonial a las entidades del Gobierno Nacional.**

Criterios que son de obligatoria observancia para los Juzgados y Tribunales del país, en tanto que en el reseñado fallo se advierte por parte del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo siguiente:

- 7. Estas conclusiones configuran el actual estado del arte de la situación y consolidan una línea jurisprudencial que es de obligatoria observancia por parte de todos los operadores jurídicos del país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y en la sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional.

Además, teniendo en cuenta que entre la fecha en que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial resolvió efectivamente el derecho de petición de la hoy accionante (**notificado 21 27 de octubre de 2014¹³**) y la fecha de presentación de la demanda (**13 de septiembre de 2017**) transcurrió un lapso superior a los cuatro (4) meses previstos en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, solicito se estudie y declare la configuración de la **excepción de caducidad y**, obviamente, la de **prescripción** (trienal) de los derechos salariales y prestacionales reclamados por el accionante, lo cual lo corrobora el hecho que entre la fecha de expedición de la sentencia de 29 de abril de 2014 y la de presentación de la demanda transcurrió, igualmente, un lapso superior a los cuatro (4) meses que prevén los artículos 137, 164 y 169 del CPACA para encausar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En consecuencia, no habiendo el Departamento Administrativo de la Función Pública dictado los actos de carácter particular y concreto demandados en el proceso de la referencia, como son: **i).** Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014; y **ii).** de los actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación, mal puede mi representado ser vinculado al proceso a defender la legalidad de los mismos o a atender el pago de los salarios y prestacionales reclamados por la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja (nivelación), cuando esta último presta o prestó sus servicios personales en la Rama Judicial, inicialmente como Juez Administrativo del Circuito de Pasto y luego como Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño, debiendo, entonces, declararse en el sub lite las excepciones de indebida integración del contradictorio y la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAFP, entre otras, que hacen inviable el llamado litisconsorcial de mi representada.

Nótese, además, que la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no tiene carácter salarial, como lo confirman las sentencias de la Corte Constitucional que se han ocupado del tema (ver: Sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, C-444 de 1997, M.P. Jorge

¹³ Según lo confiesa la accionante en el numeral 1º de sus pretensiones.



Arango Mejía y C-052 de 1999 Dr. Fabio Morón Díaz), razón de más para denegar el pago de una reliquidación prestacional demandada por la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja.

3. CONTESTACIÓN A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

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

Al respecto, debe reiterarse que estamos ante una reclamación de naturaleza laboral, que tiene como extremos a la Magistrada del H. Tribunal Administrativo de Nariño que promueve la acción y a la Rama Judicial. En tal consideración, resulta apenas lógico y natural que el ente llamado a atender las resultas del proceso promovido por la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja en el hipotético e improbable caso de que se produzca una condena, es la Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como entidad empleadora de la accionante, como lo ratifica el hecho de que todos los actos administrativos demandados en nulidad fueron expedidos por la misma Rama Judicial.

Lo anterior se torna evidente si se advierte que el Departamento Administrativo de la Función Pública forma parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Nivel Central Nacional, y no ha sido jamás empleador de la señora Magistrada que hoy promueven la acción (Ana Bell Bastidas Pantoja), situación que obviamente lo inhabilita e imposibilita para atender la reliquidación salarial y prestacional por esta reclamada ante la Rama Judicial, en tanto que a la luz de las previsiones del artículo 113 superior las distintas ramas tradicionales del poder público y los organismos de control colaboran armónicamente para la realización de los fines del Estado, pero son jurídica, administrativa y patrimonialmente independientes (Artículos 115, 116, 121, 206, 208 y 254 de la Carta Política).

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

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

En consecuencia, al encontrarse plenamente establecido que la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, presta o prestó sus servicios personales como Juez Administrativo del Circuito de Pasto y como Magistrada del H. Tribunal Administrativo de Nariño, es obviamente la Rama Judicial del Poder Público la llamada a atender la defensa de los actos administrativos demandados y el pago de la eventual condena y de los salarios y prestaciones de dicha funcionaria, pues de trasladarse esa obligación a otra Rama del Poder Público también tendría que trasladarse el presupuesto de la Rama Judicial.



226

Dentro de este contexto, conviene ser reiterado lo previsto sobre el tema en el Título 6° del Decreto 1065 de 2015, que en torno al cumplimiento de sentencias y conciliaciones, y en particular respecto al pago de sentencias con recursos del Presupuesto General de la Nación, prevé lo siguiente:

"Artículo 2.8.6.1.1. Remisión al órgano condenado u obligado. A partir del 1 de 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. Cuando dos o más entidades públicas resulten obligadas a pagar sumas de dinero y no se especifique en la respectiva providencia la forma y el porcentaje con que cada entidad deberá asumir el pago, la obligación dineraria será atendida conforme a las siguientes reglas:

"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.

(...)

"Parágrafo 1. Cuando una entidad pública sea condenada al pago de una indemnización, bonificación, salario o cualquier otra prestación laboral en beneficio de un servidor público que no ha estado vinculado a su planta de personal, deberá afectarse el presupuesto de la entidad a la que presta o prestó los servicios personales relacionados con la causa de la condena, aún si la indemnización consiste en el pago de prestaciones periódicas...". (Destacados fuera de texto).

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

- 1. Sobre la solicitud de nulidad de Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014, que niega a la actora el reconocimiento y pago agregado de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y de los actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación:**

De acuerdo con la información reportada en la demanda, -que es el único referente de información laboral con que cuenta el Departamento Administrativo de la Función Pública para consolidar la presente contestación y proponer excepciones-, la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja presta sus servicios a la Rama Judicial como Juez Administrativo del Circuito de Pasto, desde el 1° de junio de 2006 y el 10 de enero de 2012, y como Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño desde esta última fecha.

Siendo ello así, y teniendo en cuenta que las últimas normas anuladas en la sentencia de 29 de abril de 2014 (en que el actor funda su demanda), datan, las más recientes, del año de 2007 (arts. 9° del Decreto 617 de 2007; 6° del Decreto 618 de 2007; 8°, 10° y 12° del Decreto 621 de 2007; y los Arts. 8°, 9°, y 11 del Decreto 3048 de 2007), es claro que las normas anuladas únicamente le fueron aplicables a la accionante Ana Bell Bastidas Pantoja en los años 2006 y 2007 cuando ejerció el cargo de Juez Administrativo del Circuito de Pasto, razón que obviamente impide que prospere la exótica pretensión contenida en la pretensión 2ª del libelo, en el sentido de que se condene a la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial al pago de la prima especial con efectos retroactivos al año de 1993, es decir, con anterioridad a su vinculación laboral (1 de junio de 2006) y, además, que ésta se extienda a años ulteriores al 2008 en tanto que las normas anuladas no cobijan tales periodos.

Al respecto, es necesario advertir que el H. Consejo de Estado tiene claramente establecido y decantado que la legalidad de los actos administrativos debe determinarse con base en las normas vigentes para el momento de su expedición. Por tanto, estando vigentes los decretos salariales que consagran la prima especial de los años de 2008 a 2014 para el momento en que



se expidieron los actos administrativos que niegan la nivelación del actor (Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y actos fictos o presuntos negativos demandados), mal puede la accionante pretender la aplicación extensiva de la sentencia de 29 de abril de 2014, cuando esta última no se pronunció sobre los decretos ulteriores al 2008 ni resuelve sobre derechos subjetivos, en tanto fue dictada en ejercicio de una acción de nulidad simple.

Al respecto, resulta ilustrativo el siguiente segmento del concepto de 13 de abril de 2008, con radicado 11001-03-06-000-2008-00009-00, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

"...recuerda la Sala que el Consejo de Estado tiene establecido que la legalidad de los actos administrativos se determina con base en las normas vigentes al momento de su expedición; que son tales normas y no otras las que determinan la validez de la decisión adoptada por el funcionario administrativo (quien está en imposibilidad de anticipar que sus competencias serán objeto de modificación por normas o decisiones judiciales posteriores30); y que, en consecuencia, (i) no hay lugar a la "ilegalidad sobreviniente" de los actos administrativos".

Así las cosas, el hecho de que el accionante haya agotado vía gubernativa frente a su empleadora no hace nulos los decretos salariales dictados con posterioridad al año de 2008, que siguen gozando de la presunción de legalidad que les reconoce el artículo 88 del CPACA, más aún cuando es absolutamente claro que la sentencia de 29 de abril de 2014 no puede servir, -en lo que atañe a la accionante Ana Bell Bastidas Pantoja-, de título de pago de la prima de servicios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, pues la misma nada resolvió sobre derechos subjetivos y, además, se ocupó de normas expedidas con anterioridad al año de 2008, momento para el cual la accionante no había siquiera sido nombrada como Magistrada del H. Tribunal Administrativo de Nariño, debiendo, en consecuencia, ser negadas las pretensiones anulatorias consignadas en el libelo.

1. Sobre las medidas de restablecimiento del derecho y condenas solicitadas en los numerales 2º a 4º del libelo demandatorio

Sobre las pretensiones de restablecimiento del derecho y condenas solicitadas en el libelo demandatorio, debe indicarse que **el accionante tampoco demuestra que su salario como Juez Administrativo del Circuito y como Magistrada del H. Tribunal Administrativo de Nariño**, durante el periodo comprendido entre los años de 2006 (fecha de vinculación con la Rama) a 2017 (fecha de presentación de la demanda), **haya sido efectivamente castigado en un 30%**, como lo exige el artículo 167 del Código General del Proceso y la Sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dr. Néstor Raul Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015¹⁴, que define todos los tópicos relacionados con el reconocimiento de la **prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992**, la cual tiene carácter vinculante para todas las autoridades judiciales, como se indica en el numeral 7º de sus conclusiones:

"7. Estas conclusiones configuran el actual estado del arte de la situación y consolidan una línea jurisprudencial que es de obligatoria observancia por parte de todos los operadores jurídicos del país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional".

Lo anterior sin olvidar que la Sentencia de fecha 29 de abril de 2014, dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00(1686-07), que respalda los derechos salariales y prestacionales reclamados por el hoy accionante, desconoció, sin ninguna

¹⁴ Providencia que se adjunta en el acápite de pruebas.



22+

justificación, los siguientes precedentes jurisprudenciales vinculantes sobre el tema de la prima especial:

- Sentencia de fecha 2 de marzo de 2006, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente No. 11001-03-25-000-2003-00057-01 (121-03), Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama y Otros, que declara su legalidad material de la consagración de la prima especial.
- Sentencia de 24 de agosto de 2011, Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas, Radicación No. 11001032500020030042101, No. Interno: 5572-2003, Actor: Melba Lucía Báez González, que declara la existencia de cosa juzgada absoluta frente a la consagración de la prima especial.

13

Por tal razón, se solicita al señor Conjuez del H. Tribunal Administrativo de Nariño aplicar, para los propósitos del fallo, los precedentes de fecha 2 de marzo de 2006 (2003-00057) y 24 de agosto de 2011 (2003-00421), que declaran la legalidad de los decretos que consagran la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y reconocen la configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional absoluta, restando eficacia al fallo de simple nulidad de fecha 29 de abril de 2014 (2007-00087) al haber incurrido en una vía de hecho por inaplicación del precedente de la misma Corporación y Sección, amén de estar fundado en un fallo¹⁵ que se ocupaba de la prima especial de personal administrativo de la Rama Judicial.

Por último, debe indicarse que la prima especial no tiene carácter salarial, que le atribuye impropia la accionante, no sólo porque así lo dispone con toda claridad el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que le restó expresamente dicho carácter, sino porque la Corte Constitucional en las Sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-052 de 1999 Dr. Fabio Morón Díaz, así lo declaró, con fuerza de cosa juzgada constitucional absoluta.

Sobre el particular, conviene recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-109 de 13 de marzo de 2019 precisó que su interpretación prevalece sobre la de cualquier autoridad judicial, dado que: "(i) esta Corporación es la guarda autorizada de la Constitución; y (ii) es la que fija el alcance de las normas legales en sus sentencias de constitucionalidad, con efectos erga omnes y de cosa juzgada constitucional", motivo por el cual el carácter no salarial de la prima especial no puede ser discutido por otras autoridades judiciales.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que la propia Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en Sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, C.P. Dr. Néstor Raul Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015, que se adjunta en el acápite de las pruebas, coincidiendo con las sentencias C-279 de 1996, C-444 de 1997 y C-052 de 1999, señaló con toda claridad y contundencia que al no revestir la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 carácter salarial carece igualmente de incidencia prestacional.

Siendo improcedentes las declaraciones de nulidad y de restablecimiento reclamadas por el accionante, también lo son las medidas relacionadas con los reconocimientos patrimoniales complementarios solicitados en el libelo.

1. CONTESTACIÓN A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Al Hecho No. 1°: Al parecer son ciertos. Sin embargo, estos hechos deben ser probado documentalmente en la medida en que el Departamento Administrativo de la Función Pública

¹⁵ Sentencia de fecha 2 de abril de 2009, dictada por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), que rectificó la jurisprudencia y declara la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 de 2007 (prima especial personal administrativo subalterno).



desconoce la situación laboral de la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja y demás personal vinculado a la Rama Judicial.

Al Hecho No. 2°: No es un hecho, sino de una apreciación subjetiva e imprecisa de la accionante. Por tanto, nos atenemos al texto de su consagración normativa consignado en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Al Hecho No. 3°: No es un hecho, sino de una apreciación subjetiva y equivocada de la accionante. Por tanto, nos atenemos al texto de su consagración normativa consignado en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

Además, debe reiterarse que la prima especial no tiene carácter salarial, no sólo porque así lo dispone con toda claridad el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, que le restó expresamente dicho carácter, sino porque la Corte Constitucional en las Sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-052 de 1999 Dr. Fabio Morón Díaz, así lo declaró, con fuerza de cosa juzgada constitucional absoluta.

A los Hechos Nos. 4° y 5°: No son ciertos. Al respecto, debe precisarse que el Gobierno Nacional al dictar tales decretos no desconoció el concepto de que la **PRIMA ESPECIAL** allí consagrada es un "**PLUS**", pues, efectivamente, como lo el "Cuadro demostrativo del cumplimiento preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se allega a la presente contestación, el reconocimiento de dicha prima a partir del año de 1993 representó para sus destinatarios un incremento por este concepto del treinta por ciento (30%) de su salario. Por tanto, en el desarrollo de los decretos salariales **NO EXISTIÓ UN CASTIGO**, disminución o afectación del salario básico mensual de tales servidores públicos, que pueda generar una condena judicial por el mismo concepto.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que los preceptos normativos anulados en la sentencia de fecha 29 de abril de 2014 lejos de vulnerar el principio de progresividad, los contenidos y valores establecidos en la ley marco de salarios o desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus destinatarios, desarrollan con especial rigor los mandatos constitucionales sobre la materia y los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley 332 de 1996, sin que, por tanto, pueda admitirse que por vía judicial se ordene descargar un castigo del 30% que resulta jurídica y materialmente inexistente.

De otra parte, debe indicarse que si bien la técnica legislativa utilizada por el Gobierno Nacional en la consagración de fórmula que dio desarrollo a la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 para el **régimen optativo**¹⁶, no fue la más afortunada, en cuanto de su contenido no es fácil extraer, sin un análisis complementario, qué parte es salario básico mensual y cuál es el componente integrado adicional por concepto de prima especial del treinta por ciento (30%), sin carácter salarial; lo cierto es que el Gobierno Nacional sí otorgó y empezó a reconocer desde el año de 1993 a los funcionarios de la Rama Judicial y demás personal allí enlistado la prima especial en el porcentaje ordenado por el Legislador, como está plenamente establecido y documentado en el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se adjunta.

Cabe agregar que en el **régimen ordinario** no se presenta la anterior dificultad de lectura en la medida en que el Decreto 51 de 1993 determina, de manera desagregada y separada, el

¹⁶ Decreto 57 de 1993.



228

valor del salario básico mensual y el monto de la prima especial del treinta por ciento (30%), razón por la cual, sostener lo contrario, resulta, en realidad, un despropósito argumentativo.

Pero además, cómo podría haber **afectación o castigo** del salario básico mensual de los funcionarios de la Rama Judicial destinatarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, cuando del simple cotejo de los decretos salariales que establecieron la asignación básica salarial para los mismos durante los años 1992 y 1993 es dable colegir que la mencionada asignación mensual, además del incremento del 30%, sin carácter salarial, otorgado por concepto de prima especial, tuvo un incremento significativo para el último año.

15

Dicho de otra manera, si se descuenta del valor total de la asignación fijada a tales funcionarios en el año de 1993, el monto que devengaban los mismos en el año de 1992, resulta más que evidente no sólo que a tales servidores les fue legal y materialmente reconocida la prima especial, sin carácter salarial, del treinta por ciento (30%), consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino que su salario básico mensual también experimentó un aumentado representativo en el mismo período.

Siendo ello así, no existe ninguna razón válida ni atendible para que por vía judicial se imponga al Estado colombiano, representado en el caso en estudio por la Rama Judicial, un nuevo y adicional reconocimiento del treinta por ciento (30%) por concepto de prima especial; amén de que una decisión de tal naturaleza convertiría en factor prestacional la prima previamente reconocida por el Gobierno Nacional en los decretos anulados por la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, disparando geométricamente los perversos efectos del precitado fallo.

De otra parte, debe puntualizarse que la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no tiene carácter salarial, y no porque así lo sostenga o argumente el DAFP, sino porque Corte Constitucional así lo declaró en las Sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, C-444 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía y C-052 de 1999 Dr. Fabio Morón Díaz; razón de más para denegar el pago de una reliquidación demandada, más aun si se advierte que en caso de incompatibilidad entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado (sentencia de 24 de abril de 2014) en la interpretación de las leyes (art. 14 ley 4ª de 1992), y del carácter no salarial de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es claro que debe prevalecer la jurisprudencia de la CC sobre la del CE.

Sobre el particular, conviene recordar que la Corte Constitucional en la Sentencia T-109 de 13 de marzo de 2019 precisó que su interpretación prevalece sobre la de cualquier autoridad judicial, dado que:

“(i) esta Corporación es la guarda autorizada de la Constitución; y (ii) es la que fija el alcance de las normas legales en sus sentencias de constitucionalidad, con efectos erga omnes y de cosa juzgada constitucional”.

Motivo por el cual el carácter no salarial de la prima especial no puede ser discutido sin desconocer la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

A los Hechos Nos. 6º a 8º: No nos constan y deben probarse. Lo anterior teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo de la Función Pública desconoce el trámite surtido al interior de la Rama Judicial para el agotamiento de la vía gubernativa por parte de la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, lo cual le impide establecer, por ejemplo, si el acto ficto o presunto negativo demandado en realidad se configuraron o si la Rama Judicial desató finalmente los recursos de reposición y apelación interpuestos por la accionante contra la Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014, expedida por el Director Ejecutivo Seccional de Administración



Judicial de Pasto, que le negó el reconocimiento y pago de lo reclamado por concepto de prima especial.

Al Hecho No. 9: No nos consta y debe probarse. Lo anterior teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo de la Función Pública no fue convocado a la audiencia de conciliación allí registrada; amén que tampoco le fue remitido soporte alguno con el escrito de demanda, al punto de que ni siquiera le fue remitido con el traslado el texto del llamamiento litisconsorcial efectuado por la Rama Judicial (contestación de la demanda).

2. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DE LA DEFENSA¹⁷

PRIMERO: 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 cuáles 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;

¹⁷ Tomada del texto de la acción de tutela interpuesta por el Gobierno nacional contra la Sentencia de 29 de abril de 2014, negada en primera y segunda instancia por el Consejo de Estado, bajo el argumento de que no procede la acción de tutela contra un fallo de nulidad (primera instancia) y no encontrarse acreditado el requisito de inmediatez (segunda instancia).



229

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, 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 enlistado.

SEGUNDO: En torno al fundamento de la prima especial, resulta necesario recordar el contenido normativo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, veamos:

"Artículo 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial¹⁸ para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.

"Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil...". (Se subraya).

La prima establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 contrasta con la prevista para los Magistrados de las Altas Cortes¹⁹ en el artículo 15 de la misma Ley, que constituye una prima de nivelación o igualación, encaminada a unificar los ingresos laborales de los funcionarios allí enlistados con los percibidos por los miembros del Congreso de la República, razón por la cual las primas consagradas en los artículos 14 y 15 no pueden equipararse ni confundirse, pues difieren claramente en cuanto a su finalidad, cuantía y destinatarios, como puede inferirse del contenido normativo del reseñado artículo 15, veamos:

"Artículo 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El Gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública".

Pero, además, debe señalarse que por expresa disposición del H. Congreso de la República los únicos funcionarios que fueron destinatarios de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, parcialmente modificado por la Ley 332 de 1996, son los siguientes:

1. Del inciso 1° del artículo 14 de la Ley 4 de 1992:

Los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de

¹⁸ La expresión "sin carácter salarial" fue declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-279-96 de 24 de junio de 1996 de Magistrado Ponente Dr. Hugo Palacios Mejía. Mediante Sentencia C-052-99 de 3 de febrero de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional declaró estese a lo resuelto en la Sentencia C-279-96 de 24 de junio de 1996 Magistrado Ponente Dr. Hugo Palacios Mejía, que declaró EXEQUIBLE la expresión: 'sin carácter salarial', contenida en los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

¹⁹ Y otras autoridades del Estado colombiano.



Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación;

2. Del inciso 2° del artículo 14 de la Ley 4 de 1992:

Los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y

3. Del artículo 1° de la Ley 332 de 1996:

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", con exclusión de todos los demás.

De lo anterior puede inferirse que la denominación de "prima especial" establecida por el Gobierno Nacional en favor de otros funcionarios y empleados subalternos de la Rama Judicial, como la prevista en el artículo 7° del Decreto 618 de 2007, no puede confundirse ni equipararse con la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en tanto que esta última encuentra como destinatarios unos funcionarios específicos de la Rama Judicial. Por tanto, su hermenéutica y los precedentes jurisprudenciales generados en el control de legalidad de las disposiciones salariales que consagran en la prima especial del personal administrativo del Rama Judicial, no resultan predicables ni pueden hacerse extensivos a los procesos relacionados con la "prima especial" consagrada en artículo 14 de la misma Ley (art. 7° del Decreto 57 de 1993²⁰), pese a su aparente identidad nominal y porcentual, pues se trata de dos (2) retribuciones legal y materialmente diferentes, que encuentran como destinatarios a dos grupos de servidores públicos distintos.

TERCERO: Los artículos 14 y 15 de la Ley 4ª de 1992 fueron objeto de un primer pronunciamiento de EXEQUIBILIDAD²¹ 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 carácter²² (el subrayado es de esta Corte).

"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.

²⁰ Y demás normas que la desarrollan.

²¹ En cuanto a la expresión "sin carácter salarial" de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

²² 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.



230

"...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 tema²³. Basta en síntesis, recordar que el derecho a la igualdad se predica entre iguales²⁴, 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 del artículo 14 de la 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 1996²⁵.

CUARTO: 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 consagrada²⁶, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados al servicio²⁷ 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 limitaciones²⁸, 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 cortes²⁹, 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

²³ Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (septiembre, 1995), No. 20 p. 27

²⁴ Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

²⁵ Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

²⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.

²⁷ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

²⁸ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

²⁹ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.



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 sí 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 sí se constituye en factor de liquidación a tener en cuenta en la pensión de jubilación". (Subrayados nuestros).

En consecuencia, resulta incontrovertible que la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 carece de efectos prestacionales, salvo en lo relacionado con la liquidación de la pensión de jubilación, sin que, por tanto, este atributo pueda ser considerado ilegal o constituya un indebido ejercicio de las competencias del Ejecutivo Nacional al dictar los decretos que desarrollan el anterior mandato; aserto que, como se anotó, encuentra pleno respaldo en las citadas sentencias C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía, y C-052 de 1999, Fabio Morón Díaz.

QUINTO: En cumplimiento del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, el Gobierno Nacional a través del artículo 9º del **Decreto 51 de 1993**, "por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones", establece la **prima especial**, sin carácter salarial, para los servidores de la Rama Judicial pertenecientes al **régimen antiguo u ordinario**, en los siguientes términos:

"Artículo 9. Los funcionarios a que se refiere el artículo 14º de la Ley 4ª de 1992, con excepción de los señalados en el párrafo de dicho artículo, tendrán derecho a percibir a partir del 1º de enero de 1993, una prima especial, sin carácter salarial, equivalente al treinta (30%) por ciento del salario básico. La prima a que se refiere el presente artículo es incompatible con la prima a que hace referencia el artículo 7º del presente decreto."

Igualmente, a través del artículo 6º del **Decreto 57 de 1993**, "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", dispuso la prima especial para el **régimen nuevo u optativo** en los siguientes términos:

"Artículo 6o. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, se considerará como Prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar".



231

SEXTO: La remuneración de los servidores públicos destinatarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, conllevó incrementos del treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los destinatarios de la misma.

La anterior situación se encuentra claramente documentada en el "**Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992**" preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se allega a la presente contestación, donde se demuestra, con absoluta suficiencia y claridad, y **cargo por cargo**, la forma en que el Gobierno Nacional dio desarrollo y cumplimiento al mandato del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992; instrumento técnico que acredita, además, que la orden de reconocimiento de la prima especial contenida en la sentencia de 29 de abril de 2014 resulta infundada y, por tal razón, debe inobservarse.

21

Obsérvese, entonces, que el Gobierno Nacional al dictar los decretos que dieron cumplimiento al artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no desconoció el concepto de que la **PRIMA ESPECIAL** del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es un "**PLUS**", pues, efectivamente, como lo el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se allega a la presente contestación, el reconocimiento de dicha prima a partir del año de 1993 representó para sus destinatarios un incremento por este concepto del treinta por ciento (30%) de su salario. Por tanto, en el desarrollo de los decretos salariales **NO EXISTIÓ UN CASTIGO**, disminución o afectación del salario básico mensual de tales servidores públicos, que pueda generar una condena judicial por el mismo concepto.

Lo anterior se enfatiza en el hecho de que los preceptos normativos anulados en la sentencia de fecha 29 de abril de 2014 lejos de vulnerar el principio de progresividad, los contenidos y valores establecidos en la ley marco de salarios o desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus destinatarios, desarrollan con especial rigor los mandatos constitucionales sobre la materia y los incisos 1º y 2º del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley 332 de 1996, sin que, por tanto, pueda admitirse que por vía judicial se ordene descargar un castigo del 30% que resulta jurídica y materialmente inexistente.

En este sentido, debe reconocerse que si bien la técnica legislativa utilizada por el Gobierno Nacional en la consagración de fórmula que dio desarrollo a la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 para el **régimen optativo**³⁰, no fue la más afortunada, en cuanto de su contenido no es fácil extraer, sin un análisis complementario, qué parte es salario básico mensual y cuál es el componente integrado adicional por concepto de prima especial del treinta por ciento (30%), sin carácter salarial; lo cierto es que el Gobierno Nacional sí otorgó y empezó a reconocer desde el año de 1993 a los funcionarios de la Rama Judicial y demás personal allí enlistado la prima especial en el porcentaje ordenado por el Legislador, como está plenamente establecido y documentado en el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se adjunta.

Cabe agregar que en el **régimen ordinario** no se presenta la anterior dificultad de lectura en la medida en que el Decreto 51 de 1993 determina, de manera desagregada y separada, el valor del salario básico mensual y el monto de la prima especial del treinta por ciento (30%), razón por la cual, sostener lo contrario, resulta, en realidad, un despropósito argumentativo.

³⁰ Decreto 57 de 1993.



Pero además, cómo podría haber **afectación o castigo** del salario básico mensual de los funcionarios de la Rama Judicial destinatarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, cuando del simple cotejo de los decretos salariales que establecieron la asignación básica salarial para los mismos durante los años 1992 y 1993 es dable colegir que la mencionada asignación mensual, además del incremento del 30%, sin carácter salarial, otorgado por concepto de prima especial, tuvo un incremento significativo para el último año.

Dicho de otra manera, si se descuenta del valor total de la asignación fijada a tales funcionarios en el año de 1993, el monto que devengaban los mismos en el año de 1992, resulta más que evidente no sólo que a tales servidores les fue legal y materialmente reconocida la prima especial, sin carácter salarial, del treinta por ciento (30%), consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino que su salario básico mensual también experimentó un aumento representativo en el mismo período.

Siendo ello así, no existe ninguna razón válida ni atendible para que por vía judicial se imponga al Estado colombiano, representado en el caso en estudio por la Rama Judicial, un nuevo y adicional reconocimiento del treinta por ciento (30%) por concepto de prima especial; amén de que una decisión de tal naturaleza convertiría en factor prestacional la prima previamente reconocida por el Gobierno Nacional en los decretos anulados por la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, disparando geoméricamente los perversos efectos del precitado fallo.

Por tanto, no es que la Rama Judicial en los actos administrativos demandados se haya negado a reconocer y pagar en legal forma la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, es que ya lo hizo, y no puede pagarla doblemente.

SÉPTIMO: En respaldo al adecuado y riguroso desarrollo que hizo el Ejecutivo Nacional del mandato del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, el H. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, en la **Sentencia de fecha 9 de marzo de 2006**, Radicado No. 2003-00057 (N.I. 121-03), Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama y Otros, declaró la **legalidad material** de la siguiente expresión:

"...En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considera como PRIMA, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Coordinadores de Juzgado Penal de Circuito Especializado, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra, y los Jueces de Instrucción Penal Militar".

Contenida en los artículos 6º y 7º de los siguientes actos administrativos: **Decreto Nro. 057 de 1993**³¹; Decreto Nro. 106 de 1994; Decreto Nro. 043 de 1995; Decreto Nro. 036 de 1996; Decreto Nro. 076 de 1997; Decreto Nro. 064 de 1998; Decreto Nro. 044 de 1999; Decreto Nro. 2740 de 2000 publicado en el Diario Oficial Nro. 44272; Decreto Nro. 2720 de 2001; Decreto Nro. 0673 de 2002 y demás decretos anuales subsiguientes, -cuyo texto coincide con las disposiciones anuladas en la sentencia impugnada de fecha 29 de abril de 2014-, fundado en las siguientes consideraciones:

"2º. EL FONDO DEL ASUNTO

"En lo atinente al fondo del asunto, la Sala observa que los actos acusados no desconocieron los principios y criterios fijados en la Ley 4ª de 1992 y que a contrario sensu guardaron fidelidad con la previsión del legislador consignada en el artículo 14 de la norma *ibídem*³² y por ende, no la desbordaron.

³¹ Atrás referenciado al confrontar el régimen optativo con el ordinario.

³² El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1o.) de enero de 1993.



232

"Al examinar el tenor literal del precitado artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la Sala observa, de manera diáfana, que el legislador en virtud de su facultad de señalar las pautas y criterios a los cuales se debe someter el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e) de la C.P.) determinó que DEL SALARIO BASICO, es decir, como parte del mismo, el Gobierno Nacional establecería un porcentaje a título de prima, sin carácter salarial³³, y de allí surge que la materia que se definió al Gobierno, consistió en el señalamiento del porcentaje por este concepto el cual oscilaría entre un 30% y un 60%.

"Conforme a lo expuesto, se infiere que el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados³⁴, no desbordó la pauta señalada en la Ley Marco, porque su actividad únicamente se limitó, en concordancia con la norma que la autorizó, a señalar el porcentaje a título de prima dentro de la escala porcentual señalada por el legislador y en ese orden, estimó que por este concepto el 30% de la asignación básica tendría esta connotación.

"En virtud de lo anterior, es desatinada la afirmación de la parte actora al esbozar que en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se CREÓ una prima ADICIONAL a la asignación básica y al señalar que el Gobierno Nacional obvió atender este cometido cuando le imputó a una parte del salario el carácter de prima, porque como se indicó, la interpretación textual del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 no permite llegar al aserto precedente, en tanto mediante la citada norma no se CREA la citada prima ni a la postre se faculta al Gobierno para CREAMLA sino simplemente se le autoriza para determinar porcentualmente una parte de la asignación básica como prima, sin carácter salarial.

"Se concluye que el espíritu de la Ley 4ª de 1992 y al cual se acogió de manera fidedigna el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, consistió en "quitarle" a una porción de la asignación básica efectos salariales y reflexionó que como toda asignación básica per se comporta efectos salariales decidió denominarla prima en orden a evitar confusiones generadoras de controversias jurídicas.

Suficientes son las razones precedentes, para que la Sala proceda a denegar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE probada la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el apoderado judicial de LA NACIÓN, RAMA JUDICIAL, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda formulada por NÉLSON RODRÍGUEZ GAMA, HÉCTOR ALFONSO VALDERRAMA LEAL y JOSELÍN AGUIRRE AGURRE...".

OCTAVO: En razón de la existencia del anterior precedente jurisprudencial, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, al resolver la acción de nulidad formulada por el señor Melba Lucía Báez González en contra el artículo 6º de los Decretos 57 de 1993 y 673 de 2002³⁵, Expediente No. 2003-00421 (N.I. 5572-2003), en Sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, reconoció, de manera categórica, la existencia del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia de fecha 9 de marzo de 2006³⁶ y la configuración del fenómeno de la **cosa juzgada absoluta**, en los siguientes términos:

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARÁGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.

³³ La expresión subrayada y en negrilla fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-279/96 de fecha 24 de junio de 1996, M.P: Dr. Hugo Palacios Mejía. -

³⁴ Artículo 6º del Decreto Nro. 57 de 1993: "En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considerará como prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar.". El mismo texto, se encuentra incorporado en el artículo 6º del Decreto Nro. 106 de 1994 y a partir de dicha norma se agregan los coordinadores de juzgado regional;- en el artículo 7º del Decreto 43 de 1995; en el artículo 6º del Decreto Nro. 36 de 1996; en el artículo 6º del Decreto 76 de 1997; en el artículo 6º del Decreto Nro. 64 de 1998; en el artículo 6º del Decreto Nro. 44 de 1999; en el artículo 7º del Decreto 2740 de 2000; en el artículo 7º del Decreto 2720 de 2001 y en el artículo 6º del Decreto Nro. 0673 de 2002.

³⁵ Expedidos por el Gobierno Nacional en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

³⁶ C.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente 2003-00057 (121-03).



"...Decide la Sala, de mérito, el presente contencioso objetivo de nulidad, iniciado por la parte actora contra varios Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se reglamentó la prima especial del 30% de que trata la ley que contempla el régimen salarial de los funcionarios de la Rama Judicial..."

Ahora bien, la Sala de Decisión desea aclarar que no comparte el aludido restrictivo criterio de interpretación de la ley y de control de legalidad mediante el cual se analizó la validez de las disposiciones objeto del presente contencioso objetivo de nulidad, por haber sido superado recientemente por la propia Sección Segunda del Consejo de Estado y por no acompañarse con los fines y principios del régimen salarial de los funcionarios de la Rama Judicial. Sin embargo, no por ello puede dejar de reconocer que sobre el thema decidendum propuesto pesa, dado el antecedente jurisprudencial anotado, la imposibilidad de volver a ser debatido y juzgado en los estrados judiciales, al haberse tornado inmutable y en firme la sentencia que entró a resolver sobre aquel con anterioridad.

Mal podrían los suscritos Conjuces, teniendo en cuenta estas circunstancias, soslayar el contenido de los artículos 175 el Código Contencioso Administrativo y 332 del Código de Procedimiento Civil con relación al caso sub iudice, y mucho menos, pasar por alto la trascendencia que ostenta la institución de la **res iudicata** dentro del ordenamiento jurídico colombiano. De ser así, inexorablemente, se atentaría arbitrariamente contra la seguridad jurídica,preciado axioma catalizador de la libertad y el orden.

Si se observa en la parte motiva de la Sentencia de 9 de marzo de 2006, al igual que lo señaló el agente del Ministerio Público (fl. 174 reverso c. 1), se puede apreciar fácilmente que al relatar sobre la demanda interpuesta en esa ocasión, allí se propuso la misma causa petendi que se propuso en la demanda de la referencia (fls. 13 a 20 c. 1). En ambas, definitivamente, se constata que se promovieron los mismos conceptos de la violación, a saber:

"1º. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE PROFIRIÓ EL ACTO IMPUGNADO.

2. VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES EN QUE DEBEN FUNDARSE.

A. POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LA LEY 4ª DE 1992 PARA LA FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA RAMA JUDICIAL.

B. POR VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES Y OBJETIVOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 4ª DE 1992, SOBRE RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

C. POR VIOLACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y,

3. DESVIACIÓN DEL PODER"³⁷ (La negrita es del Consejo).

En la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en una época más próxima, se ha dicho, a propósito de la **cosa juzgada**, que la nulidad contra una decisión de la administración pública respecto de la cual no se pudo desvirtuar la presunción de legalidad en juicio puede intentarse nuevamente siempre que en la segunda demanda no se aleguen las mismas causas y el mismo objeto, ni se quiera llevar a estrados a las mismas partes.

(...)

Dicho lo anterior, igualmente, se avizora sin ambages que el proceso ordinario de simple nulidad de marras se adelantó contra las mismas normas acusadas y contra las mismas entidades accionadas, por quienes como personas están legitimados para intentar el control de legalidad in abstracto de cualquier acto de la administración pública. Recuérdese que siendo la acción del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo una de carácter público y universal, ejercitable por todo aquel que tenga capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones³⁸, la especificidad de la parte se diluye en la identidad jurídica más amplia de la posibilidad de los asociados de proteger el ordenamiento jurídico y de hacer efectiva la garantía de la efectividad de sus derechos, controlando por esta vía judicial la legalidad de la función administrativa.

De contera, es bien sabido que en el ordenamiento jurídico colombiano, y en el caso concreto de la jurisdicción contencioso-administrativa, la doctrina del derecho procesal civil, de la que se nutre esta especialidad por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, considera que la cosa juzgada envuelve que lo decidido en la sentencia no pueda ser modificado ni siquiera por el mismo juez que la profirió.

Pero, en especial, ésta implica que salvo precisas excepciones legales, se impida volver a plantear las mismas pretensiones ante los jueces y Tribunales³⁹. Si ello no fuera así, es evidente, la potestad jurisdiccional del Estado carecería de toda legitimidad y no se compaginaría con los fines esenciales consagrados en el canon 2º Superior, ya que el mandato contenido en la decisión de mérito, como voluntad del Estado, no podría imponerse sobre la Judicatura, la sociedad y las partes, careciendo entonces de eficacia⁴⁰.

Por consiguiente, amén de las anteriores explicaciones, esta Sala de Decisión declarará probada la excepción de cosa juzgada propuesta por una de las entidades accionadas, y en consecuencia, ordenará estarse a lo dispuesto en la referida sentencia y despachar desfavorablemente todas las pretensiones esgrimidas en el libelo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", Sala de Conjuces, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secc. Segunda, Sentencia de 9 de marzo de 2006, Rad. No. 11001032500020030005701(0121-2003), C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

³⁸ VEGA DE HERRERA, Mariela. Derecho procesal administrativo. Editorial Leyer, Bogotá: 2010, p. 99.

³⁹ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal civil colombiano. Parte general. Editorial Temis Bogotá: 1985, p. 305.

⁴⁰ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Nociones generales de derecho procesal civil. Bogotá: 2009, p. 670-672.



233

DECLÁRASE PROBADA LA EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En consecuencia **ESTESE a lo dispuesto en la Sentencia de 9 de marzo de 2006 de la Sección Segunda del Consejo de Estado**, Rad. No. 11001032500020030005701 (0121-2003), C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado...". (Subrayados y destacados fuera de texto).

Decisión que no ofrece duda en torno al hecho de que frente al contenido normativo de los decretos salariales que establecieron la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 operó el fenómeno de la **cosa juzgada**, que reviste una doble connotación: **prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto (función negativa)** y, a su vez, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico (función positiva).

NOVENO: Pese a que los precitados precedentes jurisprudenciales⁴¹ fueron puestos de presente a la Sala de Conjuces por parte de las entidades del Gobierno Nacional vinculadas por pasiva al proceso promovido por el señor Pablo J. Cáceres Corrales, Expediente No. 2007-00087, (N.I. 1686-07), en cuanto versaban sobre el mismo contenido normativo que se revisaba en esta última acción, que dispone:

"equivaldrá o se considerará como la prima sin carácter salarial que ordena establecer el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 el 30% del salario básico mensual, para los magistrados de todo orden de los Tribunales de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, agentes del ministerio público y delegados ante la Rama Judicial y para los jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, auditores de guerra y jueces de instrucción penal militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, los delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles directivo y asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil";

La Sala de Conjuces de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en sentencia del 29 de abril de 2014, **declaró la nulidad** de los siguientes preceptos normativos: artículos 7º de los Decretos 57 de 1993, 106 de 1994, 36 de 1996, 76 de 1997, 64 de 1998, 44 de 1999, 673 de 2002, 3569 de 2003, 4172 de 2004, 936 de 2005, 389 de 2006, 618 de 2007; 8º del Decreto 43 de 1995; 9º del Decreto 657 de 2008, 6º y 7º del Decreto 658 de 2008, 11 del Decreto 726 de 2009, 8º y 9º del Decreto 741 de 2009; 11 del Decreto 726 de 2009; 8º y 9º del Decreto 723 de 2009; 6º y 8º del Decreto 1387 de 2010; 9º y 11 del Decreto 1391 de 2010; 8º del Decreto 1387 de 2010; 9º y 11 del Decreto 1043 de 2011; 8º del Decreto 1039 de 2011; 6º y 8º del Decreto 849 de 2012; 9º y 11 del Decreto 841 de 2012; 8º del Decreto 874 de 2012, pese a reconocer expresamente que se encontraba frente al mismo problema jurídico que dio lugar a los fallos precedentes:

"Frente a los argumentos expuestos por las partes se considera que, en principio, procedería la excepción de **cosa juzgada** en el entendido de que, finalmente, **lo que se persigue es la declaratoria de nulidad de las normas citadas al haber fijado en el 30% de la asignación básica, la prima especial de los funcionarios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992**, razón por la cual las mencionadas normas deberían excluirse del análisis jurídico en el presente fallo.

"**Sin embargo**, la Sala observa que mediante sentencia del 2 de abril de 2009⁴², la Sección Segunda de esta Corporación **rectificó la jurisprudencia** contenida en la citada sentencia del 9 de marzo de 2006. En efecto, cambió radicalmente su posición en cuanto consideró que las primas significan "invariablemente, un **agregado** en su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras con carácter salarial, o como simple bonificación, pero en todo caso con la constante de representar un **incremento** en los ingresos derivados de la relación laboral" (destaco). Y concluyó que resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial, representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos.

Por tanto, la presente Sala de Conjuces ejercerá el control de legalidad sobre la **totalidad** de las normas demandadas, de conformidad con la nueva jurisprudencia del Consejo de Estado anteriormente citada". (Se subraya y destaca).

⁴¹ Sentencia de fecha 9 de marzo de 2006, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente No. 2003-00057, Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama, y Sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, C.P. Ernesto Forero Vargas, Expediente 2003-00421, Actor: Melba Lucía Báez González.

⁴² Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, sentencia del 2 de abril de 2009, expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831/07), Actor: Luis Esmeldy Patiño López.



Lo paradójico de este asunto es que, tratándose exactamente del mismo problema jurídico, como lo reconoce la propia Sala de Conjuces de la Sección Segunda en el fallo censurado, dejan de aplicarse los precedentes contenidos en la sentencia de fecha 9 de marzo de 2006, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente No. 2003-00057, Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama, y en la sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, C.P. Ernesto Forero Vargas, Expediente 2003-00421, Actor. Melba Lucía Báez González, que declararon la legalidad material de los decretos que desarrollaron el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, para dar cabida a la rectificación jurisprudencial consignada en la sentencia del 2 de abril de 2009, de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, dictada veintinueve (29) meses antes de la proferida por el Conjuce Forero Vargas, que es el último precedente y que reconoce la configuración de la cosa juzgada absoluta frente al tema nuevamente debatido, pero, además, dentro de un proceso donde se demandaba la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007, que, como ya se explicó, no desarrolla el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino las normas generales de la misma Ley, pues los destinatarios de la prima prevista en este último decreto son los siguientes empleados subalternos de la Rama Judicial, no sus funcionarios, veamos:

"DECRETO 618 DE 2007"⁴³
(marzo 2)

Diario Oficial No. 46.558 de 2 de marzo de 2007

"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.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992,

DECRETA:

(...)

"Artículo 7. El treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual de los siguientes servidores públicos se considera como prima especial, sin carácter salarial:

1. Del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado:

Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura
Secretario General
Jefe de Control Interno
Director Administrativo
Director de Planeación
Director de Registro Nacional de Abogados
Director de Unidad
Secretario de Sala o Sección
Relator
Secretario de Presidencia del Consejo de Estado

2. De la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial:

Director Administrativo
Director Seccional.

3. De los Tribunales Judiciales:

Abogado Asesor". (Destacados nuestros).

Por tanto, la sentencia de fecha 2 de abril de 2009, de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, no constituía un precedente aplicable al caso en estudio⁴⁴, en cuanto en este último proceso (2007-00098) no se debatían disposiciones

⁴³ Derogado por el artículo 17 del Decreto 658 de 2008.

⁴⁴ Bajo el expediente No. 2007-00087 (1686-07).



234

relacionadas con la prima especial de los magistrados de tribunal y demás cargos enlistados expresamente en los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1° de la Ley 332 de 1996, sino un decreto dictado para empleados subalternos de la rama Judicial en desarrollo de las **normas generales** de la misma Ley 4ª (art 7° del Decreto 618/07); precepto que, por tanto, se estructuraba en una fuente normativa distinta, que impedía equiparar su hermenéutica para los propósitos de aplicarlos en el caso examinado bajo el Expediente (2007-00087)⁴⁵, incurriendo, por tanto, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda en una vía de hecho en la fundamentación de la sentencia de fecha 29 de abril de 2014.

27

DÉCIMO: Por tanto, al extender la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴⁶ la rectificación jurisprudencial atrás reseñada como fundamento de su fallo de fecha 29 de abril de 2014, desconociendo abierta e injustificadamente los precedentes jurisprudenciales aplicables al asunto, como son: a) la Sentencia de fecha 9 de marzo de 2006, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente No. 2003-00057 y b) la sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, C.P. Conjuez Ernesto Forero Vargas, Expediente No. 2003-00421⁴⁷, incurrió en una vía de hecho que violenta los derechos fundamentales y patrimoniales de la Nación colombiana, más aún cuando el precedente jurisprudencial de 24 de agosto de 2011, Expediente 2003-00421, C.P. Ernesto Forero Vargas, que declaró la existencia de la cosa juzgada absoluta frente al tema debatido, es veintiocho (28) meses posterior al fallo de 2 de abril de 2009⁴⁸, que sirve de fundamento al fallo anulatorio de 29 de abril de 2014, sin que pueda afirmarse que se trataba de un problema jurídico diferente, cuando la propia Sala reconoce expresamente que es el mismo⁴⁹, para acogerse a una interpretación judicial que le era ajena e inaplicable.

En efecto, al efectuar un cotejo del problema jurídico involucrado en las diferentes acciones de simple nulidad que se han ocupado de la legalidad de los decretos salariales dictados con fundamento en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y de manera particular el planteado y analizado en los expedientes Nos. 2003-00057 (C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado)⁵⁰, 2003-00421 (Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas)⁵¹ y 2007-00087 (Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz)⁵², resulta evidente su identidad jurídica y material, al punto que en la sentencia de 29 de abril de 2014 la Sala de Conjuces reconoce que resultaría posible y

⁴⁵ Que corresponde a la demanda formulada por el señor Pablo J. Cáceres.

⁴⁶ María Carolina Rodríguez Ruiz (Ponente), Jorge Iván Acuña Arrieta, Carmen Anaya de Castellanos y Pedro Simón Vargas Sáenz.

⁴⁷ Que, en su orden, habían declarado la legalidad de las normas nuevamente demandadas y la existencia del fenómeno de la cosa juzgada absoluta, dando respuesta al mismo problema jurídico planteado en el expediente No. 2007-00087 (1686-07).

⁴⁸ Expediente No. 2007-00098 (1831-07), C.P. Gustavo Gómez Aranguren.

⁴⁹ Cuando afirma: "Frente a los argumentos expuestos por las partes se considera que, en principio, procedería la excepción de cosa juzgada en el entendido de que, finalmente, lo que se persigue es la declaratoria de nulidad de las normas citadas al haber fijado en el 30% de la asignación básica, la prima especial de los funcionarios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual las mencionadas normas deberían excluirse del análisis jurídico en el presente fallo.

⁵⁰ Sentencia del 2 de marzo de 2006, que declara la legalidad material de los preceptos demandados de los Decretos 057 de 1993, 106 de 1994, 043 de 1995, 036 de 1996, 076 de 1997, 064 de 1998, 044 de 1999, 2740 de 2000, 2720 de 2001, 0673 de 2002, en cuanto consagraban que; "...En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considera como PRIMA, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Coordinadores de Juzgado Penal de Circuito Especializado, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra, y los Jueces de Instrucción Penal Militar".

⁵¹ Sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, que declara la configuración de la excepción de cosa juzgada respecto de la sentencia de fecha 2 de abril de 2009, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que impide un nuevo pronunciamiento.

⁵² Sentencia del 29 de abril de 2014, que declara la nulidad de los de los siguientes preceptos normativos: artículos 7° de los Decretos 57 de 1993, 106 de 1994, 36 de 1996, 76 de 1997, 64 de 1998, 44 de 1999, 673 de 2002, 3569 de 2003, 4172 de 2004, 936 de 2005, 389 de 2006, 618 de 2007; 8° del Decreto 43 de 1995; 9° del Decreto 657 de 2008, 6° y 7° del Decreto 658 de 2008, 11 del Decreto 726 de 2009, 8° y 9° del Decreto 741 de 2009; 11 del Decreto 726 de 2009; 8° y 9° del Decreto 723 de 2009; 6° y 8° del Decreto 1387 de 2010; 9° y 11 del Decreto 1391 de 2010; 8° del Decreto 1387 de 2010; 9° y 11 del Decreto 1043 de 2011; 8° del Decreto 1039 de 2011; 6° y 8° del Decreto 849 de 2012; 9° y 11 del Decreto 841 de 2012; 8° del Decreto 874 de 2012.



pertinente declarar la cosa juzgada, pero se abstiene de hacerlo, y desconoce el precedente, fundado en la rectificación jurisprudencial contenida en la sentencia de fecha 2 de abril de 2009, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, Expediente No. 00098, ya comentada, veamos:

Sentencia marzo 2 de 2006 ⁵³ Declara legalidad CONSAGRACION PRIMA ESPECIAL (precedente)	Sentencia agosto 24 de 2011 ⁵⁴ (Declara cosa juzgada)	Sentencia abril 29 de 2014 ⁵⁵ (Declara nulidad)
<p>“...2º. EL FONDO DEL ASUNTO</p> <p>En lo atinente al fondo del asunto, la Sala observa que los actos acusados no desconocieron los principios y criterios fijados en la Ley 4ª de 1992 y que a contrario sensu guardaron fidelidad con la previsión del legislador consignada en el artículo 14 de la norma ibidem y, por ende, no la desbordaron.</p> <p>Al examinar el tenor literal del precitado artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, la Sala observa, de manera diáfana, que el legislador en virtud de su facultad de señalar las pautas y criterios a los cuales se debe someter el Gobierno Nacional en la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (artículo 150, numeral 19, literal e) de la C.P.) determinó que DEL SALARIO BASICO, es decir, como parte del mismo, el Gobierno Nacional establecería un porcentaje a título de prima, sin carácter salarial, y de allí surge que la materia que se definió al Gobierno, consistió en el señalamiento del porcentaje por este concepto el cual oscilaría entre un 30% y un 60%.</p> <p>Conforme a lo expuesto, se infiere que el Gobierno Nacional en los apartes de los actos acusados, no desbordó la pauta señalada en la Ley Marco, porque su actividad únicamente se limitó, en concordancia con la norma que la autorizó, a señalar el porcentaje a título de prima dentro de la escala porcentual señalada por el legislador y en ese orden, estimó que por este concepto el 30% de la asignación básica tendría esta connotación (...).</p> <p>Suficientes son las razones precedentes, para que la Sala procede a denegar las pretensiones de la demanda.</p>	<p>“..Así se observa una vez interpretada la demanda presentada por la parte actora, tras desentrañar el contenido sustancial de la misma sobre la forma de su presentación, en uso de las facultades que tradicionalmente esta Corporación le ha reconocido al juez contencioso-administrativo en la materia (...) asistiéndole razón al Departamento Administrativo de la Función Pública, y al Señor Procurador Tercero Delegado ante este alto Tribunal, se procederá a declarar probada la excepción de cosa juzgada alegada por el primero y advertida por el segundo, respectivamente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 164 del Código Contencioso Administrativo.</p> <p>“En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia de 9 de marzo de 2006, se pronunció sobre la legalidad de los artículos 6º y 7º del Decreto 57 de 1993 y 673 de 2002, declarándolos completamente ajustados al ordenamiento jurídico....”.</p>	<p>Frente a los argumentos expuestos por las partes se considera que, en principio, procedería la excepción de cosa juzgada en el entendido de que, finalmente, lo que se persigue es la declaratoria de nulidad de las normas citadas al haber fijado en el 30% de la asignación básica, la prima especial de los funcionarios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual las mencionadas normas deberían excluirse del análisis jurídico en el presente fallo.</p> <p>Sin embargo, la Sala observa que mediante sentencia del 2 de abril de 2009⁵⁶, la Sección Segunda de esta Corporación rectificó la jurisprudencia contenida en la citada sentencia del 9 de marzo de 2006. En efecto, cambió radicalmente su posición en cuanto consideró que las primas significan <i>"invariablemente, un agregado en su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras con carácter salarial, o como simple bonificación, pero en todo caso con la constante de representar un incremento en los ingresos derivados de la relación laboral"</i> (destaco). Y concluyó que resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial, representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos”.</p>

⁵³ C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

⁵⁴ Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas.

⁵⁵ Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, sentencia del 2 de abril de 2009, expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831/07), Actor: Luis Esmeldy Patiño López.



235

Por tanto, la decisión de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, - que respalda las reclamaciones salariales y prestacionales del hoy accionante-, no debió ser distinta a la expresada por sus predecesores Conjuces en la Sentencia agosto 24 de 2011⁵⁷, quienes, pese a no compartir la interpretación consignada en la sentencia de fecha 2 de marzo de 2006⁵⁸, no tuvieron otra opción que reconocer y declarar que sobre el "tema decidendum" pesaba un precedente jurisprudencial horizontal obligatorio, que avala la legalidad del contenido normativo nuevamente demandado, razón que le impedía efectuar un nuevo pronunciamiento frente al mismo problema jurídico; más aún cuando el repentino y radical cambio de posición jurisprudencial surgió de un proceso donde no se discutía la legalidad de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, sino de otra prima dictada con fundamento en las normas generales de la Ley 4 de 1992 (art. 7º D. 618 de 2007), en cuya sentencia intervino un funcionario que, diecisiete (17) meses después⁵⁹, declaró que se encontraba frente a un conflicto de intereses surgido de su condición de Ex Magistrado del H. Tribunal Administrativo de Boyacá.

29

Llama la atención que el fallo de fecha 29 de abril de 2014 de la Sala de Conjuces desconfió de las bondades de la rectificación jurisprudencial contenida en la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, al punto que la decisión busca respaldo en otros pronunciamientos surgidos en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, -incluido un fallo del cual es ponente uno de sus integrantes-, desconociendo que los fallos en este tipo de procesos sólo producen efectos interpartes, y no erga omnes, como bien lo explicó el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en la sentencia del 3 de junio de 2010, Expediente No. 1999-00952, No. Interno 4978-05, Actor: Olmes Becerra Rubiano, de la cual se extraen los siguientes apartes:

"... En el sub lite el recurrente alega que la providencia que negó las pretensiones de nulidad del Decreto 071 de 30 de diciembre de 1998 y de la Resolución No. 411 del mismo año y, en consecuencia, su reintegro al cargo que le fue suprimido, no tuvo en cuenta la sentencia No. 178 del 18 de julio de 2003, que declaró la nulidad del Decreto mencionado, es decir, que la sentencia objeto del recurso extraordinario contrarió una anterior que constituye cosa juzgada entre las partes..."

"Lo anterior evidencia que la sentencia mencionada por el recurrente no constituye cosa juzgada entre las partes de este proceso porque la misma fue proferida en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que tiene efectos interpartes y no erga omnes como pretende el recurrente..."

"Si bien es cierto que el acto demandado en los dos casos es el mismo, la declaratoria de nulidad se hace respecto de la situación particular del actor y no puede extenderse a otras personas afectadas con el mismo acto por tratarse de supuestos fácticos diferentes que deben ser probados en cada caso precisamente porque persiguen el restablecimiento del derecho particular". (Subrayados fuera de texto).

Pero lo que más desconcierta del fallo anulatorio de 29 de abril de 2014 es que no se ocupa de revisar el contenido normativo de los decretos que dieron tránsito y desarrollo a la prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, particularmente los actos dictados para los años de 1992 y 1993 en torno a los regímenes ordinario y optativo, atrás reseñados, lo cual habría permitido establecer a la Sala de Conjuces, con absoluto grado de certeza, que la rectificación jurisprudencial contenida en la sentencia de fecha 2 de abril de 2009 deviene improcedente, en la medida en que tales normas lejos de desconocer que la prima especial sea un "plus", que no castiga el salario básico mensual de sus destinatarios, da cuenta de que el Gobierno Nacional dio pleno y cabal desarrollo al referido mandato legal; razón por la cual la nulidad de los preceptos allí demandados constituye, sin duda ninguna, un inmerecido reconocimiento que bien podría costarle al País una suma superior a los cuatro (4) billones de pesos, según cálculos preliminares del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, haciendo necesaria una nueva reforma tributaria de imprevisibles consecuencias.

⁵⁷ Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas.

⁵⁸ C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

⁵⁹ Auto de fecha 30 de septiembre de 2010, Expediente No. 11001-03-25-000-2008-00057-00 (41.157), Actor: Hernando Augusto Madrid Malo Garizabal; cuyo impedimento fue aceptado el 4 de agosto de 2011 por la Sección Tercera de la misma Corporación, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.



Situación que se enfatiza en el hecho de que los distintos destinatarios de la prima de servicios del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 vienen solicitando el reconocimiento retroactivo de la prima especial desde el año de 1992, aduciendo, como en el caso en estudio, los efectos ex tunc de la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, No. Interno 1686-07, con constancia de ejecutoria del 23 de julio de 2014, sin observar siquiera la fecha en que ingresaron al servicio, que puede ser anterior o posterior a la Ley 4ª de 1992 o a la Ley 332 de 1996.

DÉCIMO PRIMERO: Por último, debe reseñarse que la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en Sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, C.P. Dr. Néstor Raul Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015, que se adjunta en el acápite de las pruebas, cerró la puerta a tan descomunales pretensiones, al consolida una línea jurisprudencial de obligatoria observancia para todos los operadores jurídicos de la República, que puntualiza lo siguiente frente al tema de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992:

- i) Al no revestir la prima especial carácter salarial carece de incidencia prestacional;
- ii) Reconoce la prescripción trienal de las reclamaciones laborales por concepto de prima especial;
- iii) Ordena hacer una interpretación sistemática, -no literal-, del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992;
- iv) Ordena reconocer el pago del 30% por concepto de prima especial únicamente cuando el accionante pruebe que su salario básico fue efectivamente castigado en dicho porcentaje, no en todos los casos.

3. EXCEPCIONES:

De manera atenta, me permito proponer, como tales, las siguientes:

3.1. Indebida representación de la Nación y falta de legitimación en la causa por pasiva del DAFP:

Considerando que la representación procesal de la Rama Judicial, se encuentra asignada expresamente, por el artículo 99 de la ley 270 de 1996, al Director Ejecutivo de Administración Judicial⁶⁰, no hay ninguna razón válida y suficiente para la vinculación de este Departamento Administrativo⁶¹ al presente proceso, lo cual resulta evidente si se observa que en ella se demandan reivindicaciones de carácter no salarial (prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992) y prestacional que en el improbable e hipotético caso de que se produzcan o decreten deben ser atendidas por la respectiva entidad empleadora (Rama Judicial), atendiendo para ello la línea jurisprudencial de obligatoria observancia establecida por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dr. Néstor Raul Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015, que se allega en el acápite de pruebas; lo cual constituye un claro desarrollo de los principios de especialización presupuestal, de la separación de las Ramas del Poder Público y de la autonomía administrativa.

De esta manera, al encontrarse plenamente establecido que la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja presta sus servicios en la Rama Judicial (Juez y Magistrada), es esa Rama del Poder Pública la única llamada atender el pago de la condena y de los salarios y prestaciones de dicha

⁶⁰ Con las salvedades introducidas en el Acto Legislativo 02 de 2015.

⁶¹ Y las demás entidades del Gobierno Nacional.



236

funcionaria, en el hipotético e improbable caso de que esta produzca, como lo prevé la sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018 que se reseña en el párrafo precedente, pues de trasladarse esa obligación a otra Rama del Poder Público también tendría que trasladarse el presupuesto de la Rama Judicial.

Dentro de este contexto, respetuosamente solicito se declare probada la indebida representación de la Nación colombiana, en tanto que en la presente acción solamente está legitimada materialmente por pasiva la Rama Judicial (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como: **i).** autora de los actos administrativos demandados⁶²; **ii).** empleadora de la accionante; y **iii).** responsable del pago de la reliquidación de las acreencias laborales de su personal (Ana Bell Bastidas Pantoja - Juez Administrativo del Circuito de Pasto – Magistrada del Tribunal de Nariño), con exclusión de todas las demás.

31

En este sentido, debe reiterarse que no habiendo este Departamento Administrativo dictado los actos de carácter particular y concreto demandados en el proceso de la referencia, que lo fueron, como se anotó, por la Rama Judicial⁶³, tampoco le corresponde defender su legalidad de los mismos o hacerse cargo de las condenas que lleguen a producirse, pues no es superior jerárquico de las autoridades de la Rama Judicial (arts. 113, 116, 121 y 254 C.P.), ni forma parte de ésta última, ni administra los recursos presupuestales de la Rama Judicial, ni instancia de intermediación presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Congreso de la República, ni ha sido empleador de la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja y, además, sus funciones se encuentran consagradas en el Decreto 430 de 2016.

Además, es necesario advertir que la existencia de la sentencia del 29 de abril de 2014 no convierte al Departamento administrativo de la Función Pública en empleador de la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja, ni lo habilita para atender el pago de reclamaciones o reliquidaciones laborales respecto de personal que labora o laboró al servicio de la Rama Judicial; emolumentos que, se repite, deben ser atendidos, en caso de que así lo disponga la sentencia, directamente por la entidad empleadora.

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

3.2. Inexistencia de título de imputación presupuestal de la reclamación laboral del accionante:

En primer término, resulta pertinente reiterar el siguiente aparte del Concepto No. 1.672 del 23 de agosto de 2005, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Aponte Santos, que, en torno a la ejecución y cumplimiento de las sentencias de simple nulidad, expresó lo siguiente:

“...Es claro que la sentencia que resuelve una acción de simple nulidad **tiene un carácter declarativo, no de condena**, y por tanto, en estos casos las medidas que debe adoptar la autoridad se predicán sólo para efectos de su cumplimiento, y no propiamente para su ejecución, pues el fallo no contiene decisiones de esta naturaleza...”.

⁶² Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación

⁶³ Resolución No. 2671 de 22 de septiembre de 2014 y actos fictos o presuntos negativos de la Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial de Pasto y de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, generados por la no resolución oportuna de los recursos de reposición y apelación.



De esta manera, y conforme a este último pronunciamiento, resulta indiscutible que no puede dársele a la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, No. Interno 1686-07, Actor: Pablo J. Cáceres Corrales, un carácter ejecutorio o de condena.

Al respecto, conviene destacar el contenido general y abstracto del referido fallo, en cuanto no fue el resultado de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino del medio de control de simple nulidad que tiene por objeto la defensa y protección del interés general y del orden jurídico abstracto. En consecuencia, en dicho fallo nada se decidió en torno a derechos subjetivos o cosa semejante de los cuales pueda inferirse o imputarse el pago de una indemnización como la que ahora se reclama.

Lo anterior en razón a que, como lo ha sostenido la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el contencioso de anulación está encaminado a decretar o no la nulidad del acto impugnado y, por tanto, no está llamado a imponer condenas pecuniarias, ni sustituir la decisión por otra, ni rehacer el acto, ni tomar medidas distintas a las atinentes a la propia nulidad. Por tanto, la nulidad de los artículos 9 del Decreto 51 de 1993 y 8º, 9º, y 11 del Decreto 3048 de 2007, entre otros, no implica, per se, la inexistencia o afectación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo el periodo de su vigencia.

Por tanto, resulta claro que las sentencias que se dictan en desarrollo de procesos de simple nulidad, como la proferida el 29 de abril de 2014, no son títulos constitutivos de gasto. Por tanto, no son ejecutables pues nada resuelven sobre derechos subjetivos, lo cual se enfatiza en el hecho de que el accionante consolidó sus derechos laborales mucho antes de que fuera expedida la reseñada sentencia (15 de junio de 1998).

3.5. Inexistencia del derecho reclamado:

La remuneración de los servidores públicos destinatarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, incluidos los Magistrados⁶⁴ y Jueces⁶⁵ de la República, entre otros, conllevó incrementos del treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los destinatarios de la misma, como lo evidencia el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", preparado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; documento donde se evidencia, con toda claridad y suficiencia, el comportamiento de los regímenes ordinario y optativo en el tránsito de las vigencias de 1992 a 1993, para el caso de los Magistrados, Jueces y sus similares.

Lo anterior permite advertir que el Gobierno Nacional al dictar los decretos que dieron cumplimiento al artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁶⁶ no desconoció el concepto de que la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 es un "plus", pues, efectivamente, como lo demuestran el precitado cuadro, el reconocimiento de dicha prima a partir del año de 1993 representó para sus destinatarios un incremento por este concepto del treinta por ciento (30%) de su salario. Por tanto, en el desarrollo de los decretos salariales no existió un castigo, disminución o afectación del salario básico mensual de tales servidores públicos, que pueda generar un nuevo pago por el mismo concepto, como el que ahora se reclama en el libelo demandatorio.

Lo anterior sin olvidar que los preceptos normativos anulados en la sentencia de fecha 29 de abril de 2014 lejos de vulnerar el principio de progresividad, los contenidos y valores establecidos en la ley marco de salarios o desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus

⁶⁴ Y sus equivalentes en la Procuraduría General de la Nación, en la Fiscalía General de la Nación y en la Justicia Penal Militar.

⁶⁵ Y sus equivalentes en la Procuraduría General de la Nación, en la Fiscalía General de la Nación y en la Justicia Penal Militar.

⁶⁶ Hoy anulados.



destinatarios, desarrollan con especial rigor los mandatos constitucionales sobre la materia y los incisos 1° y 2° del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, con las modificaciones introducidas por el artículo 1° de la Ley 332 de 1996.

En este sentido, debe repetirse que si bien la técnica legislativa utilizada por el Gobierno Nacional en la consagración de fórmula que dio desarrollo a la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 para el régimen optativo⁶⁷, no fue la más afortunada, en cuanto de su contenido no es fácil extraer, sin un análisis complementario, qué parte es salario básico mensual y cuál es el componente integrado adicional por concepto de prima especial del treinta por ciento (30%), sin carácter salarial; lo cierto es que el Gobierno Nacional sí otorgó y ordenó reconocer desde el año de 1993 a los funcionarios de la Rama Judicial y demás personal allí enlistado la prima especial en el porcentaje ordenado por el Legislador.

33

Cabe agregar que en el régimen ordinario no se presenta la anterior dificultad de lectura en la medida en que el Decreto 51 de 1993 determina, de manera desagregada y separada, el valor del salario básico mensual y el monto de la prima especial del treinta por ciento (30%), razón por la cual, sostener lo contrario, resulta un despropósito argumentativo.

Pero además, cómo podría haber afectación o castigo del salario básico mensual de los funcionarios de la Rama Judicial y demás destinatarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, cuando del simple cotejo de los decretos salariales que establecieron la asignación básica salarial para los mismos durante los años 1992 y 1993 es dable colegir que la mencionada asignación mensual, además del incremento del 30%, sin carácter salarial, otorgado por concepto de prima especial, tuvo un incremento más que significativo para el último año.

Dicho de otra manera, si se descuenta del valor total de la asignación fijada a tales funcionarios en el año de 1993, el monto que devengaban los mismos en el año de 1992, resulta más que evidente no sólo que a tales servidores les fue legal y materialmente reconocida la prima especial, sin carácter salarial, del treinta por ciento (30%), consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sino que su salario básico mensual también experimentó un aumentado representativo en el mismo período.

Además, no puede perderse de vista que el pronunciamiento de nulidad consagrado en la Sentencia de fecha 29 de abril de 2014, Expediente No. 2007-00087, no compromete la prima especial establecida para el régimen antiguo u ordinario.

Todo lo cual se suma al hecho de que el Gobierno Nacional al dictar los decretos salariales anuales del personal de las distintas entidades y organismos públicos, incluido el de la Rama Judicial, entre otros, se encuentra sometido no sólo a las restricciones impuestas por el artículo 345 Superior, sino también a los literales h) e i) del artículo 2° de la Ley 4ª de 1992 y, particularmente, a la ley de presupuesto de cada anualidad cuyos montos no pueden ser excedidos por el Ejecutivo ni por ninguna otra autoridad pública.

De allí que deba concluirse que la acción que ahora nos ocupa resulta materialmente improcedente, pues está fundada en un supuesto materialmente falso y equivocado, como lo es entender que el Gobierno Nacional castigo el salario del Ex funcionario que hoy funge como demandante, en un 30%, estando demostrado, por el contrario, que el Ejecutivo Nacional cumplió a cabalidad los mandatos del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 al consagrar y desarrollar la prima especial prevista en dicha norma, lo cual se suma al hecho de que el fallo sentencia de fecha 29 de abril de 2014 tiene un carácter declarativo y no de condena.

⁶⁷ Decreto 57 de 1993.



3.6. Inexistencia de un perjuicio indemnizable:

La acción que ahora nos ocupa se estructura en un perjuicio inexistente y, por tanto, no indemnizable, pues para que un daño sea reparable tiene que ser cierto, real y cuantificable, situación que no se configura ni acreditada en el plenario, en tanto que la prima especial del 30% consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue debida y oportunamente reconocida a los funcionarios de la Rama Judicial, como lo demuestra el "Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992", que se allega como prueba a la presente contestación, careciendo, por tanto, la presente acción de uno de los presupuestos para que prospere la acción, cual es la existencia del título de imputación del daño a indemnizar.

Por tanto, si bien en la sentencia de fecha 29 de abril de dos mil catorce (2014), radicación No. 11001-03-25000-2007-00087-00 (1686-07), se decretó la nulidad de los artículos 9 del Decreto 51 de 1993 y 8º, 9º, y 11 del Decreto 3048 de 2007, entre otros, ello no implica, de manera alguna, que la prima especial allí consagrada no haya sido integralmente reconocida, liquidada y pagada al accionante con sujeción a los parámetros consagrados en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 o, en otras palabras, que deba ser nuevamente cancelada.

Lo anterior sin olvidar que las consideraciones que dieron lugar al fallo del 29 de abril de 2014 resultan materialmente contrarios a otros pronunciamientos precedentes de la misma Corporación y Sección, que ya había decidido, con fuerza de cosa juzgada absoluta, sobre la legalidad material de la fórmula normativa consagrada en los preceptos anulados en el fallo que sirve de fundamento a las pretensiones indemnizatorias del ciudadano accionante.

3.7. Excepción genérica:

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

7. PETICIÓN

Con fundamento en lo anterior, respetuosamente solicito al señor Juez Ad Hoc 4º Administrativo del Circuito de Armenia NEGAR LAS SUPPLICAS de la demanda promovida por la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja.

Igualmente, solicito al Despacho sean declaradas las excepciones anteriormente propuestas y, además, declarar infundada la vinculación litisconsorcial del DAFP ordenada en el auto de fecha 23 de octubre de 2019.

8. PRUEBAS

Solicito sean tenido como tales las siguientes:

8.1. Documentales:

- a) Cuadro demostrativo del cumplimiento del reconocimiento de la Prima Especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. En tres (03) folios.



238

- b) Sentencia de 9 de marzo de 2006, proferida por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C. P. Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente No. 11001-03-25-000-2003-00057-01 (121-03)[1], que declaró la legalidad material de la consagración normativa de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, prevista en los Decretos Nro. 057 de 1993, 106 de 1994, 043 de 1995, 036 de 1996, 076 de 1997, 064 de 1998, 044 de 1999 2740 de 2000, 2720 de 2001 y 673 de 2002. En diez (10) folios.
- c) Sentencia de fecha 2 de abril de 2009, dictada por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831-07), que rectificó la jurisprudencia y declara la nulidad del artículo 7º del Decreto 618 de 2007 (prima especial de empleados administrativos de la Rama Judicial). En diecisiete (17) folios.
- d) Copia del Auto de fecha 4 de agosto de 2011, dictado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, Expediente No. 11001032500020080005700, Actor Hernando Augusto Madrid Malo Garizabal, que acepta el impedimento expresado por algunos Consejeros de Estado para conocer de la demanda de nulidad contra el artículo 7º del Decreto 618 de 2007 y Otros preceptos relacionados con la rima especial personal administrativo subalterno de la Rama Judicial^[2]. En seis (06) folios.
- e) Sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, dictada por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas, Radicación No. 11001032500020030042101, No. Interno: 5572-2003^[3], donde fue reconocida y declarada la existencia del fenómeno de la cosa juzgada. En veintiséis (26) folios.
- f) Sentencia de fecha 29 de abril de 2014, Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, No. Interno 1686-07, Actor: Pablo J. Cáceres Corrales. En veintinueve (29) folios.
- g) Sentencia de unificación de fecha 26 de noviembre de 2018, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dr. Néstor Raúl Correa Henao, Expediente No. 73001233300020120018302, N.I. 3546-2015, que consolida una línea jurisprudencial de obligatoria observancia para todos los operadores jurídicos de la República respecto de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. En catorce (14) folios.

35

7.2. Solicitud de Oficios:

Respetuosamente solicito al señor Conjuez del H. Tribunal Administrativo de Nariño se sirva ordenar oficiar a la Secretaria General de la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial, o a la dependencia que haga sus veces, cuya sede se encuentra ubicada en la Calle 72 No. 7-96 de la ciudad de Bogotá, a efecto de que la misma certifique lo siguiente:

- a) El monto de los beneficios salariales y no salariales asignados al empleo de Juez del Circuito del Circulo de Pasto y de Magistrado de Tribunal Administrativo de Nariño, en los periodos de 1992 y 1993, tanto para el régimen antiguo como para el régimen optativo, a efecto de establecer el tránsito y la diferencia de ingresos, en uno y otro periodo, para los citados empleos, incluido obviamente el componente de prima especial y el monto de la nivelación salarial que les fue reconocido a tales cargos en cumplimiento del artículo 14 de la ley 4ª de 1992 (y su parágrafo) y de los Decretos 51 y 57 de 1993. Esta prueba busca establecer que los salarios asignados a los referidos empleos en dicha localidad no fueron castigados en un 30% con la consagración de la prima especial y, consecuentemente, demostrar que no hay lugar a un nuevo reconocimiento o pago por el mismo concepto.
- b) Si la Dra. Ana Bell Bastidas Pantoja le ha sido desconocido el derecho a percibir la prima especial del artículo 14 de la ley 4ª de 1992 durante su vinculación como Juez Administrativo del Circuito y como Magistrada del Tribunal Administrativo de Nariño, que le posibilite efectuar una nueva reclamación por el mismo concepto.

Igualmente, solicito se oficie a la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado, ubicada en la Calle 12 No. 7 – 65 de Bogotá, a efecto de que certifique la fecha de ejecutoria de la sentencia de 29 de abril de 2019, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, No. Interno 1686-07, Actor: Pablo J.

[1] Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama,

[2] Tomado de la página de la rama Judicial.

[3] Actor: Melba Lucía Báez González.



Cáceres Corrales, que declaró la nulidad de algunos preceptos normativos relacionados con la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, lo cual busca demostrar que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cobró ejecutoria.

10. NOTIFICACIONES

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el suscrito apoderado judicial las recibiremos en la Secretaría de esa Honorable Corporación y en la Carrera 6ª No. 12 - 62 de la ciudad de Bogotá D.C., dirección electrónica: notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co.

11. ANEXOS

- 1) Original del Poder Especial para actuar, 1 folio.
- 2) Copia del Decreto 1855 del 1º de octubre de 2018, emitido por el Señor Presidente de la República, por el cual se nombra al doctor Fernando Grillo Rubiano como Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, 1 folio.
- 3) Copia del Acta de posesión No. 134 del día 3 de octubre de 2018, correspondiente a la anterior designación, 1 folio.
- 4) Pruebas anunciadas, en CD.

Con toda consideración,

Cordialmente,

CAMILO ESCOVAR PLATA

C.C. No. 19.313.710 de Bogotá

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

Incluye: lo anunciado en CD y 3 folios.



19 FEB 2020
40 P
Herni - OGued
278

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial
Doctor

HERNÁN GONZÁLEZ MARTÍNEZ

CONJUEZ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Calle 19 # 23-00 - Palacio de Justicia, Bloque 3, Piso 3
Pasto – Nariño



Radicado: 2-2020-005169

Bogotá D.C., 13 de febrero de 2020 15:52

Radicado entrada
No. Expediente 4689/2020/OFI

EXPEDIENTE No. **52-001-23-33-000-2017-00494-00**
MEDIO CONTROL. **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
ACTOR: **ANA BELL BASTIDAS PANTOJA**
ACCIONADOS: **DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y OTROS**

ALEXANDER GARCÍA JIMÉNEZ, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.010.175.216 de Bogotá D.C., portador de la tarjeta profesional No. 241.662 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderado judicial de la **NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PÚBLICO** 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:



1.- PRONUNCIAMIENTO EXPRESO SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

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

El Ministerio de Hacienda no tiene competencias legales para realizar pagos o liquidar la nómina de la Rama Judicial. En consecuencia, no se encuentra al origen de los actos administrativos demandados.

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

Lo único que no nos consta es la expedición del Decreto 0383 de 2013 al que hace referencia. Sin embargo, observamos que la parte actora plantea en los hechos de la demanda interpretaciones particulares de esa norma y supuestos por los que considera que sus demás prestaciones le han sido liquidadas de manera equivocada.

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, vinculo 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





279

sociales reclamadas que se encuentran a cargo de la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

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

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

El Tribunal Administrativo de Nariño mediante auto admisorio de 23 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.

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



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:



280



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–.

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



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 las 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***





281

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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
/yl/9ky...smot.Xl3z ASJZ z93E Fp8=



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

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

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

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

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





282

5- FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA DEFENSA.

5.1- SOBRE EL POSIBLE ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 383 DE 2013.

Sobre este asunto, es importante señalar que en desarrollo de la ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional profirió el Decreto No. 383 de 2013, "*Por el cual se crea una bonificación judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones.*". En este sentido, si bien el apoderado de la demandante, no trae a colación este reglamento, resulta importante para esta cartera ministerial, explicar las razones por las que considera que, un posible estudio de legalidad de este decreto sería contrario de a derecho. Esta apreciación se fundamenta en la íntima relación que guardan las pretensiones de la demanda con lo regula este Decreto.

Conforme a lo anterior, es necesario precisar que, 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 1º y párrafo de los Decretos 382, 383 y 384 de 2013; 1º y 3º del Decreto 022 de 2014 y 1º y 3º del Decreto 1269 de 2015, decidió adecuar el medio de control de inconstitucionalidad formulado, para tramitarlo por la vía de la simple nulidad, al encontrar que el control de las normas enjuiciadas no debía hacerse directamente respecto de la constitución misma, sino frente a la Ley marco (Ley 4 de 1992) en la cual se habían sustentado las mismas al haberse expedido bajo la facultad reglamentaria.



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

En términos propios del Consejo de Estado se indicó que:

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

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

Finalmente, para que un asunto sea conocido por esta Corporación en sede de nulidad por inconstitucionalidad, es preciso que su expedición "no obedezca a función propiamente administrativa". Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación señaló que la expedición de Decretos en uso de las facultades reglamentarias establecidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una función administrativa, pues su finalidad es la ejecución de la ley. Descendiendo al subjuicio, el Despacho considera que la presente controversia debe ser ventilada a través de la acción de simple nulidad, y no de





253

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 ese aparte normativo, 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 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.

(...)





284

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, y conforme a lo señalado, le queda prohibido a la autoridad judicial realizar un examen de constitucionalidad en el presente caso, 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 reitera que, en el presente asunto, el Juzgado de conocimiento, 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, era de legalidad, al no desarrollar este un contenido directo de la constitución.

5.2.- PROCESO PRESUPUESTAL COLOMBIANO - APROBACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

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

Es importante aclarar que en la fase de programación o preparación del presupuesto general de la Nación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza los cálculos presupuestales de rentas, ingresos corrientes, contribuciones parafiscales y los recursos





285

de capital y consolidación del 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 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 dichas oficinas lo remiten al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y este a su vez, a más tardar en la primera semana de abril presenta 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 acopla el monto global con las metas macroeconómicas. Finalmente se obtiene el presupuesto definitivo de la siguiente vigencia fiscal de acuerdo a los principios presupuestales.¹

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

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



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 Republica. 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.**



286

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

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 y del Tesoro Nacional de acuerdo con las metas financieras aprobadas por el CONFIS.

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



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

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

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

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

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

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



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

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

En relación con el Decreto 383 de 2013, le informamos al Despacho que el Gobierno Nacional dio cumplimiento a la revisión y nivelación salarial ordenada en el 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:

"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:

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. *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 (\$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.



289

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

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 /y/ 9ky - kmot X13z ASjZ z93E Fp8=



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,





290

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.

RESPECTO DEL CARATER NO SALARIAL DE LA PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS

Entrando en materia, es necesario señalar que el **carácter no salarial** de la **prima especial** establecida en el **artículo 14 de la Ley 4ª de 1992**, ya superó el control de constitucionalidad de la H. Corte Constitucional en las **Sentencias C-279 de 1996**, C.P. Hugo Palacios Mejía, y **C-444 de 1997**, M.P. Jorge Arango Mejía, que ratifican, con fuerza de **cosa juzgada constitucional absoluta**, su carácter **no salarial**, salvo en lo que a pensiones se refiere.

En este orden de ideas, **resultan improcedentes** las pretensiones de la demanda, en tanto fundan su derecho en las consideraciones y conclusiones de la **sentencia de 29 de abril de 2014⁴**, cabe anotar que es una sentencia donde se discutía una prima especial distinta dirigida al personal subalterno de la Rama Judicial (artículo 7º del Decreto 618 de 2007), por tanto, no coincide con los precedentes jurisprudenciales contenidos en las sentencias de fecha 9 de marzo de 2006⁵ y 24 de agosto de 2011⁶, que

⁴ Dictada por la misma Corporación y Sección, Conjuez Ponente: María Carolina Rodríguez Ruiz, Expediente No. 11001-03-25-000-2007-00087-00 (N.I. 1686-07). Actor: Pablo J. Cáceres Corrales.

⁵ Dictada por el H. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, Radicado No.11001032500020030005701 (N.I. 0121-2003), Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama y Otros, que declaró la legalidad material de la consagración de la prima especial.

⁶ Dictada por el H. Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Ernesto Forero Vargas, Radicación No. 11001032500020030042101, No. Interno: 5572-2003, Actora: Melba Lucía Báez González, que declaró probada la excepción de COSA JUZGADA propuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y, en consecuencia, estarse a lo dispuesto en la Sentencia de 9 de marzo de 2006 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, Rad. No. 2003-00057 (0121-2003), C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
X13z ASJZ z93E Fp8=



declaraban la legalidad de la consagración de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

En efecto, al efectuar un cotejo del problema jurídico involucrado en las diferentes acciones de simple nulidad que se han ocupado de la legalidad de los decretos salariales dictados con fundamento en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y de manera particular el planteado y analizado en los expedientes Nos. 2003-00057 (C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado)⁷, 2003-00421 (Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas)⁸ y 2007-00087 (Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz)⁹, resulta evidente su identidad jurídica y material, al punto que en esta última sentencia la Sala de Conjueces reconoce que resultaría posible y pertinente declarar la cosa juzgada, pero se abstiene de hacerlo, y se funda en la rectificación jurisprudencial contenida en la sentencia de fecha 2 de abril de 2009, C.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, Expediente No. 00098, ya comentada (prima especial de personal administrativo subalterno). A continuación se resaltan los aportes relevantes de los fallos enunciados:

<i>Sentencia marzo 2 de 2006¹⁰ Declara legalidad de los decretos (precedente)</i>	<i>Sentencia agosto 24 de 2011¹¹ (Declara cosa juzgada)</i>	<i>Sentencia abril 29 de 2014¹² (Declara nulidad)</i>
--	--	--

⁷ Sentencia del 2 de marzo de 2006, que declara la legalidad material de los preceptos demandados de los Decretos 057 de 1993, 106 de 1994, 043 de 1995, 036 de 1996, 076 de 1997, 064 de 1998, 044 de 1999, 2740 de 2000, 2720 de 2001, 0673 de 2002, en cuanto consagraban que; "...En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se considera como PRIMA, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico mensual de los Magistrados de todo orden de los Tribunales de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, de los Jueces de la República, de los Coordinadores de Juzgado Penal de Circuito Especializado, de los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Auditores de Guerra, y los Jueces de Instrucción Penal Militar".

⁸ Sentencia de fecha 24 de agosto de 2011, que declara la configuración de la excepción de cosa juzgada respecto de la sentencia de fecha 2 de abril de 2009, C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, que impide un nuevo pronunciamiento.

⁹ Sentencia del 29 de abril de 2014, que declara la nulidad de los de los siguientes preceptos normativos: artículos 7º de los Decretos 57 de 1993, 106 de 1994, 36 de 1996, 76 de 1997, 64 de 1998, 44 de 1999, 673 de 2002, 3569 de 2003, 4172 de 2004, 936 de 2005, 389 de 2006, 618 de 2007; 8º del Decreto 43 de 1995; 9º del Decreto 657 de 2008, 6º y 7º del Decreto 658 de 2008, 11 del Decreto 726 de 2009, 8º y 9º del Decreto 741 de 2009; 11 del Decreto 726 de 2009; 8º y 9º del Decreto 723 de 2009; 6º y 8º del Decreto 1387 de 2010; 9º y 11 del Decreto 1391 de 2010; 8º del Decreto 1387 de 2010; 9º y 11 del Decreto 1043 de 2011; 8º del Decreto 1039 de 2011; 6º y 8º del Decreto 849 de 2012; 9º y 11 del Decreto 841 de 2012; 8º del Decreto 874 de 2012.

¹⁰ C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

¹¹ Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas.

¹² Conjuez Ponente María Carolina Rodríguez Ruiz.

yy/ 9kyE kmot X13z ASjZ z93E Fp8=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



"...el Gobierno Nacional, no tenía potestad para crear primas especiales, **sustrayéndolas** del salario o remuneración de los trabajadores, así como tampoco estaba autorizado para fraccionar artificialmente el monto total de la asignación mensual imputando un porcentaje al concepto de prima especial, esto es no podía **"RESTAR"** parte del sueldo devengado mensualmente por el trabajador para trasladarlo a la categoría de prima especial, aspecto que precisamente fue lo que se hizo en los apartes de los actos administrativos cuya nulidad se depreca".

"Con fundamento en las razones anteriores, la demanda se estructura sobre las siguientes causales de impugnación:

- 1º. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD QUE PROFIRIÓ EL ACTO IMPUGNADO.
- 2. VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES EN QUE DEBEN FUNDARSE.
 - A. POR VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LOS OBJETIVOS CONTENIDOS EN LA LEY 4ª DE 1992 PARA LA FIJACIÓN DEL RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DE LA RAMA JUDICIAL.
 - B. POR VIOLACIÓN DE PRINCIPIOS GENERALES Y

"..Así se observa una vez interpretada la demanda presentada por la parte actora, **tras desentrañar el contenido sustancial de la misma sobre la forma de su presentación**, en uso de las facultades que tradicionalmente esta Corporación le ha reconocido al juez contencioso-administrativo en la materia (...) **asistiéndole razón al Departamento Administrativo de la Función Pública**, y al Señor Procurador Tercero Delegado ante este alto Tribunal, se **procederá a declarar probada la excepción de cosa juzgada alegada por el primero y advertida por el segundo**, respectivamente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 164 del Código Contencioso Administrativo.

"En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia de 9 de marzo de 2006, se pronunció sobre la legalidad de los artículos 6º y 7º del Decreto 57 de 1993 y 673 de 2002, **declarándolos completamente ajustados al ordenamiento jurídico.**"

Frente a los argumentos expuestos por las partes se considera que, en principio, **procedería la excepción de cosa juzgada en el entendido de que, finalmente, lo que se persigue es la declaratoria de nulidad de las normas citadas al haber fijado en el 30% de la asignación básica, la prima especial de los funcionarios de que trata el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, razón por la cual las mencionadas normas deberían excluirse del análisis jurídico en el presente fallo.**

Sin embargo, la Sala observa que mediante sentencia del 2 de abril de 2009¹³, la Sección Segunda de esta Corporación rectificó la jurisprudencia contenida en la citada sentencia del 9 de marzo de 2006. En efecto, cambió radicalmente su posición en cuanto consideró que las primas significan "invariablemente, un **agregado en su ingreso laboral en ocasiones de naturaleza prestacional y en otras con carácter salarial, o como simple bonificación, pero en todo caso con la constante de representar un **incremento** en los ingresos derivados de la relación laboral" (destaco). Y concluyó que resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que**

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren, sentencia del 2 de abril de 2009, expediente No. 11001-03-25-000-2007-00098-00 (1831/07), Actor: Luis Esmeldy Patiño López.



OBJETIVOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 4ª DE 1992, SOBRE RÉGIMEN SALARIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS.

*C. POR VIOLACIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y,
3. DESVIACIÓN DEL PODER”.*

estén de su carácter salarial, representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos”.

Por tanto, la decisión de la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, contenida en la sentencia de 29 de abril de 2014, es distinta a la expresada por sus predecesores conjuces en la Sentencia de agosto 24 de 2011¹⁴, quienes reconocieron y declararon que sobre el “tema decidendum” pesaba un precedente jurisprudencial horizontal obligatorio, que avala la legalidad del contenido normativo nuevamente demandado, razón que les impedía efectuar un nuevo pronunciamiento frente al mismo problema jurídico.

Ahora bien, la jurisprudencia que se cita en el escrito de la demanda, surgió de un proceso donde no se discutía la legalidad de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, sino de otra prima dictada con fundamento en las normas generales de la Ley 4 de 1992 (art. 7º D. 618 de 2007), en cuya sentencia intervino un funcionario que, diecisiete (17) meses después¹⁵, declaró que se encontraba frente a un conflicto de intereses surgido de su condición de Ex Magistrado del H. Tribunal Administrativo de Boyacá.

Lo cual permite concluir que la sentencia de fecha 29 de abril de 2014, Conjuce Ponente Carolina Rodríguez, no sería un precedente aplicable al caso en estudio.

¹⁴ Conjuce Ponente Ernesto Forero Vargas.

¹⁵ Auto de fecha 30 de septiembre de 2010, Expediente No. 11001-03-25-000-2008-00057-00 (41.157), Actor: Hernando Augusto Madrid Malo Garizabal; cuyo impedimento fue aceptado el 4 de agosto de 2011 por la Sección Tercera de la misma Corporación, C.P. Dr. Enrique Gil Botero.



292

Siendo ello así, y como se indica por los demandantes, probado el pago integral de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 para los jueces y fiscales, y habiendo sido declarada, además, la legalidad de la consagración normativa de la prima especial del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 a través de la Sentencia de fecha 2 de marzo de 2006, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente No. 11001-03-25-000-2003-00057-01 (121-03), Actor: Nelson Orlando Rodríguez Gama y Otros, que fue ratificada en la Sentencia de 24 de agosto de 2011, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Conjuez Ponente Ernesto Forero Vargas, Radicación No. 11001032500020030042101, No. Interno: 5572-2003, Actor: Melba Lucía Baéz González, que declara la existencia de cosa juzgada absoluta, es claro que las pretensiones de la demanda no deben prosperar". (Fin concepto)

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

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

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

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ 9k, ... kmot X13z ASJZ z93E Fp8=



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.¹⁶"

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

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

¹⁶ Sentencia C-426 de 2002



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

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

En virtud del principio de legalidad¹⁷, 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

¹⁷ Artículo 6° de la Constitución Política.





violatoria de los principios y leyes que rigen los aspectos presupuestales del estado colombiano.

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

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

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

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

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

(...)



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

*(...) se puede evidenciar que existe una línea de pensamiento uniforme en torno a dos aspectos puntuales que atañan al caso en estudio. El primero es que con anterioridad a la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 de 1998, la representación judicial de la Nación-Rama Judicial estaba radicada en cabeza del Director Ejecutivo de Administración Judicial, incluso cuando los hechos se le imputaban a la Fiscalía General de la Nación, en virtud del numeral 8 del artículo 99 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia. El segundo aspecto que queda establecido con este balance jurisprudencial, es que después de la entrada en vigencia del artículo 49 de la ley 446 ibídem, la Fiscalía adquirió la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos en que se discuta la responsabilidad de sus agentes por haber proferido el acto o ser causantes de los hechos que motivan la demanda. Sin embargo, esa facultad no riñe con la del numeral 8 del artículo 99 de la ley 270 de 1996, **por tal razón, la jurisprudencia del Consejo de Estado interpretó que con la norma de la ley 446 ibídem, la Nación-Rama Judicial puede ser representada, debidamente, tanto por el Director Ejecutivo, en virtud de la ley estatutaria, como por el Fiscal General de la Nación, en razón de la ley 446 de 1998.**¹⁸" (Subrayado nuestro)*

¹⁸ Radicación número: 25000-23-26-000-1997-05033-01(20420)





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 demanda¹⁹ 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."*²⁰

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

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*



legal en cabeza de la Dirección Ejecutiva de la Rama Judicial que tiene autonomía administrativa y patrimonial.

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

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

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

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

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

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

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ 9ky kmot Xl3z ASjZ z93E Fp8=



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

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

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

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

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

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

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



En efecto, el artículo 45 ib., previene:

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

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

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

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

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

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

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



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

(...)"

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

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

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

Así las cosas, de la lectura de la norma señalada, se confirma el hecho de que en caso de que se llegue a dictar sentencia acogiendo las pretensiones, la entidad llamada a responder tal obligación sería aquella para la cual el accionante prestó sus servicios, razón



por la cual se reitera que no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la cartera encargada de asumir una presunta condena, pues en efecto, tal responsabilidad le correspondería al Consejo Superior de la Judicatura como autoridad empleadora del demandante.

6.- EXCEPCIONES PREVIAS

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

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

1. Sobre los pagos que no constituyen salario la Corte Constitucional en las sentencias C-521 de 1995 y C-710 de 1996 declaró exequible la expresión del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo "***ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.***"



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

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

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

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

Por efecto de dichas leyes, en las materias indicadas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que se caracterizan por su complejidad y evolución constante,





ha indicado la jurisprudencia nacional que existe una distribución de competencias entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, según la cual el primero dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios, en los cuales se vierte la política estatal respectiva, y el segundo expide las normas de desarrollo y concreción de los mismos. De esta manera, se conjugan la estabilidad de una regulación básica y muy general, de carácter legislativo, con la oportunidad, agilidad y efectividad de una regulación adicional, de carácter administrativo, expedida por el Presidente de la República.

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

Al examinar el texto del artículo 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**²¹ 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

²¹ En cuanto a la expresión "sin carácter salarial" de los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.



300

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**"²² (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 tema"²³. Basta en síntesis, recordar que el derecho

²² 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.

²³ Corte Constitucional, ponente Antonio Barrera Carbonell, "Sentencia SU-342 de agosto 2 de 1995" Doctrina Vigente: Tutela, (Septiembre, 1995), No. 20 p. 27



a la igualdad se predica entre iguales²⁴, 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 1996²⁵.

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 consagrada²⁶, que se jubilen en el futuro, o que teniendo reconocida la pensión de jubilación aún se encuentren vinculados

²⁴ Corte Constitucional, Ponente Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C-022 de enero 23 de 1996, Jurisprudencia y Doctrina, (marzo 1996), No. 291, p. 345.

²⁵ Que declaró exequible la expresión: "sin carácter salarial", contenida en los artículos 14 y 15 de la ley 4 de 1992.

²⁶ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-129 de 1998.



301

al servicio²⁷ 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 limitaciones²⁸, 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 cortes²⁹, 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.

²⁷ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

²⁸ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional en la sentencia C-444 de 1997.

²⁹ Y otras autoridades públicas allí enlistadas.



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

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

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

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

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

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

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



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

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

Respetuosamente, solicito al Señor Juez, se sirva declarar como probada la siguiente excepción como previa, de conformidad con el numeral 6 del artículo 180 *Ibidem*³⁰.

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, así³¹:

"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,

³⁰ "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."

³¹ 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



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 demandadas³²

*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"³³, **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**³⁴. "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, así³⁵:

"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

³² "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 aquella, 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

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

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

³⁵ 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)



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 señalado³⁶:

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

³⁶ 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)

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/l/s...knot X13z ASJZ z93E Fp8=



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 (...)³⁷'''

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.

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



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.³⁸ Esto, en virtud de la legitimación en la causa, la cual determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la acción.

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

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

³⁸ Devis Echandía, H. (1966). Nociones generales del derecho procesal civil. Madrid: Aguilar.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 /y/ 9kyE kmot X13z ASJZ z93E Fp8=



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

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





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

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

6.3.- 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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 y/l/9kyE kmot Xi3z ASjZ z93E Fp8=



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

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

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

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

(...)

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

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

306



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 Diaz

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 /y/ 9, , kmot X18z ASJZ z93E Fp8=



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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 /y/l/ 9kyE kmot X18z ASJz z93E Fp8=



307

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

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

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

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

7.- EXCEPCIONES DE MERITO

7.2- 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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ 9h, - kmot XI3z ASJz z93E Fp8=



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

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

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

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

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



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

El artículo 345 de la Constitución Política³⁹ consagra el principio de legalidad del presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia ⁴⁰ 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 1994,⁴¹ 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

³⁹ "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".

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

⁴¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
 ky/ Sr., _ kmot Xl8z ASJZ z93E Fp8=



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.⁴²

Acorde a la disposición anterior, el Decreto 111 de 1996,⁴³ 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 presupuesto⁴⁴, 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

⁴² "En la ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo".

⁴³ "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"

⁴⁴ 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)".





entidades quienes gozan de autonomía presupuestal,⁴⁵ 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 Presupuesto⁴⁶, 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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ 9n, _ kmot XI3z ASJZ z93E Fp8=



en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)."

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

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

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

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

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





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

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

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

"Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les está expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de autorización legal.⁴⁷"

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.*

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ 9kyE kmot X13z ASJZ z93E Fp8=



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 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 consignan⁴⁸.

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

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-315 del 19 de Julio de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.





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

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

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

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



A su turno, en el capítulo 3 del Título XII "Del Presupuesto" de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están sujetos a lo establecido por la ley orgánica.⁴⁹

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 ACRENCIAS LABORALES DE UNA RAMA DEL PODER PÚBLICO QUE CUENTA CON AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, PRESUPUESTAL Y CUENTA CON PATRIMONIO PROPIO.**

⁴⁹ 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.



312



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.

8. – CONCLUSIONES

1. La competencia del juez administrativo es revisar la legalidad de los actos administrativos particulares que se cuestionan y no hacer un pronunciamiento de constitucionalidad para inaplicar una norma de contenido general, que goza de presunción de legalidad y cuyo juicio recae en la competencia exclusiva del Consejo de Estado.
2. En el presente proceso no se configuran los elementos necesarios para integrar como litisconsorte necesario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud a que esta cartera carece de facultad constitucional y legal para efectuar reconocimientos, pagos u otras obligaciones que no le estén asignadas legal o constitucionalmente.
3. La autoridad administrativa legitimada para controvertir los cargos de la demanda es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, entidad que actúa como empleadora de la demandante, pues 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 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 salarial**⁵⁰.
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.

⁵⁰C-279 de 1996, C.P. Hugo Palacios Mejía



9.- 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.

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 175⁵¹ 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:

- Prueba trasladada:

⁵¹ 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.



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

Esas pruebas documentales, obrantes en medio magnético, son:

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

10.- ANEXOS:

- Poder y Resolución 0928 de 27 de marzo de 2018.

11.- PETICIÓN

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



Continuación oficio

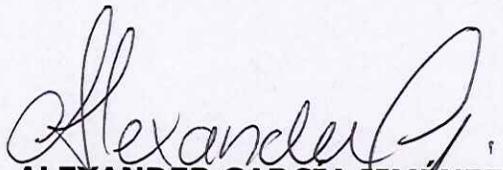
Página 73 de 73

del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por resultar jurídica y materialmente improcedentes.

12.- NOTIFICACIONES

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

Atentamente,


ALEXANDER GARCIA JIMENEZ
C.C. No. 1.010.175.216 de Bogotá
T.P. No. 241.662 del C. S. de la J.

Anexo 3 Folios

Firmado digitalmente por: ALEXANDER GARCIA JIMENEZ

Contratista

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

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
/y/ s... kmot XI3z ASJZ z93E Fp8=

318



del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por asuntos judiciales y contables.

1.2.- NOTIFICACIONES

Las recibirá 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 3º, de Bogotá D.C. Teléfono 3811700 extelexón 4985; correo electrónico: contabilidad@hacienda.gov.co

[Handwritten signature]
ALEXANDER GARCIA SUAREZ
C.C. No. 1.010.175.73 de Bogotá
T.P. No. 241.662 del C. 5. de la J.

Anexo 3 Fotos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Carrera 8 No. 6 C - 34, Piso 3º, Bogotá D.C.
Teléfono 3811700 extelexón 4985
Correo electrónico: contabilidad@hacienda.gov.co
www.hacienda.gov.co

Conjuez



El futuro es de todos **Presidencia de la República**

OFI20-00046769 / IDM 1201000
 (CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
 Bogotá D.C., 31 de marzo de 2020

10 2 JUL 2020
 12 P1
 Hernán Ojeda

Honorable Conjuez
HERMAN GONZÁLEZ MARTÍNEZ
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
 Sala de Conjueces
 Pasto - Nariño

Expediente: 520012333000- 2017-00494-00
Actor: Ana Beel Bastidas Pantoja
Demandado: Nación-Rama Judicial Dirección de Administración Judicial
Vinculados por pasiva: Presidencia de la República y otros
Naturaleza: Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral
Asunto: Contestación de demanda

LINA MENDOZA LANCHEROS, mayor y vecina de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. 23.621.502 de Guateque y titular de la tarjeta profesional de abogado No. 102.666, actuando en mi condición de apoderada judicial de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en virtud del poder conferido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, que con este escrito aporto y conforme al cual respetuosamente solicito reconocerme personería jurídica para actuar, **confesto la demanda** promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, por la señora Ana Beel Bastidas Pantoja, actuación que se cumple en los siguientes términos:

1. IDENTIFICACIÓN DE LA PARTE INTEGRADA COMO LITISCONSORTE NECESARIO POR PASIVA.

Comparece el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual según el Decreto 1784 de 2019 (que derogó el Decreto 179 de 2019), que modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, puede usar como denominación abreviada la de Presidencia de la República, entidad que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, con domicilio en Bogotá y representado legalmente por su Director General, el Dr. Diego Andrés Molano Aponte. En su nombre y representación interviene la suscrita apoderada.

2. OPOSICION A LAS PRETENSIONES

A través de este medio de control demanda la actora i) la nulidad de la resolución 2671 de septiembre 22 de 2014, proferida por el director ejecutivo seccional de administración judicial de Pasto, ii) la nulidad del acto ficto surgido del silencio de la dirección nacional de administración judicial, frente al recurso de apelación que ella interpuso contra la anterior resolución, conforme a las cuales le fue negado el reconocimiento y pago de la prima especial de que trata el artículo 14

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
 www.presidencia.gov.co



Certificado SCS072-1



de la Ley 4 de 1992 y, ii) que se ordene a la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios y la reliquidación de primas y prestaciones sociales a la actora como servidor judicial en el distrito judicial de Pasto, conforme a lo previsto en el art. 14 de la Ley 4 de 1992, a partir del año 1993 y durante el tiempo de servicio prestado a la rama judicial, así como los que en adelante se causen.

Frente a tales pretensiones es la posición de la Presidencia de la República, que fue indebida su vinculación a este proceso, como litisconsorte necesario por pasiva, al ser claro que no es ella la llamada a responder por la legalidad de las resoluciones censuradas que son del resorte de la Rama Judicial, esto es las expedidas por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pasto y la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, respectivamente, y tampoco debe asumir las contingencias económicas derivadas de su eventual invalidación, al ser claro que ella no tiene la calidad de nominador de la actora, ni está dentro de sus funciones ejercer tutela o fungir como superior jerárquico de alguna de las instancias u organismos propios de la Rama Judicial, ni está autorizada para interferir en las decisiones de los demás organismos del Estado, so pena de infringir, de paso, los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

3. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene conocimiento directo de los hechos narrados en la demanda, no sólo por la inexistencia de vínculo laboral alguno con el demandante sino porque no fue ella la que expidió los actos administrativos censurados (resoluciones expresa y ficta proferidas por las instancias competentes al interior de la rama judicial); tampoco intervino en las decisiones de gobierno a través de las cuales el Gobierno Nacional, mediante sendos decretos, dictó algunas disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial y, en definitiva, porque no tiene vocación ni capacidad para sustituir o asumir responsabilidades propias de otros organismos o ramas del estado, tal el caso de la Rama Judicial, como nominador de la actora y responsable de la expedición de las resoluciones demandadas en nulidad. En esa medida se expone la opinión – limitada- de la Entidad que represento, en los siguientes términos:

3.1. Al numeral 1. Formalmente no le consta a la entidad que represento los términos de la vinculación laboral de la actora; en ese orden se remite a lo que se acredite en el proceso.

3.2. Al numeral 2. Nos atenemos a la literalidad de lo previsto en la norma citada.

3.3. Al numeral 3. Corresponde a una apreciación subjetiva de la actora, que debe demostrar. Al margen de lo anterior se recuerda que la presidencia de la república no tiene dentro de sus funciones la fijación de la remuneración salarial de los servidores de la rama judicial y que, por tanto, no integró al gobierno nacional en la expedición de los decretos que anualmente cumplen tal cometido.

3.4. A los numerales 4 y 5. Son argumentos propios de las pretensiones, que la parte actora debe demostrar y alude a situaciones extrañas o ajenas a las funciones propias de mi representada.



3.5. A los numerales 6, 7 y 8. Corresponde al relato que se hace sobre la reclamación que la actora formuló ante su nominador y el resultado de la misma, actuaciones en las que ninguna participación institucional tuvo mi representada. En ese orden se remite al soporte documental o probatorio que respalde lo que allí se afirma.

3.6. Al numeral 9. Formalmente no le consta a mi representada la situación que se presentó cuando se intentó agotar el requisito de la conciliación extrajudicial y tampoco está en posibilidad de confirmarlo porque con el traslado de la demanda, no le fueron remitidos tales insumos.

3.7. Al numeral 10. Nos atenemos a los términos plasmados en el memorial poder que para promover este medio de control se haya otorgado.

4. FUNDAMENTOS JURIDICOS DE DEFENSA

4.1. Breve precisión acerca de la naturaleza jurídica y funcional del Departamento Administrativo de Presidencia de la República.

Sea lo primero aclarar que el objeto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en términos del Decreto 179 de 2019 (*que derogó el Decreto 672 de 2017*), que modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es el de "(...) *asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.*

Ahora bien, de la interpretación de ese marco normativo se extrae que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Presidente de la República representan dos instituciones diferentes, que ejercen funciones distintas. A renglón seguido y para ilustrar lo afirmado, se expresan las normas que contienen las principales funciones, tanto del Presidente de la República, como del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:

Presidente de la República	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
<ul style="list-style-type: none"> • Enunciación: Artículo 115 y 188 Constitución Política. • Funciones del Presidente: Artículo 189 Constitución Política. 	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene funciones constitucionales, apenas hay una breve mención en el artículo transitorio 46. • Creación: Decreto 133 de 1956. Convertido en legislación permanente mediante la Ley 1 de 1958. • Objeto, naturaleza, estructura y funciones: Decreto 1784 de 2019.

Teniendo en cuenta, como se expresa en el cuadro anterior, que las principales funciones del Presidente de la República son las que están contenidas en el artículo 189 de la Constitución Política y que las principales funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República son las que están contenidas en el Decreto 1784 de 2019, no resulta admisible afirmar que el Presidente de la República ejerce las funciones atribuidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ejerce las funciones atribuidas por la *Constitución Política de Colombia* al Presidente de

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
 www.presidencia.gov.co





la República, más aún cuando el artículo 121 de la Carta Política es muy claro al decir que *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”*

Inferimos que la vinculación de mi representada está atada, entre otras, a la expedición por parte del Gobierno Nacional de los decretos por los cuales, en desarrollo de las normas generales previstas en la Ley 4 de 1992, se han venido dictando, periódica y anualmente algunas disposiciones en materia salarial y prestacional para los servidores públicos de la Rama Judicial – relacionadas con el régimen salarial y prestacional de sus funcionarios-.

En ese orden, se recuerda que no es la Presidencia de la República la llamada a asumir ni la defensa de la constitucionalidad y legalidad de esos decretos, ni las eventuales contingencias administrativas y económicas que pudieren derivarse de la invalidación de las resoluciones censuradas, a través de las cuales la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como nominador de la actora, negó la reliquidación de su salario y demás prestaciones de ley, por incidencia salarial de la prima especial de servicios, establecida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, pues además que mi representada debe respetar el imperativo de los artículos 115 y 121 de la Constitución Política, se tiene que las autoridades que integraron el Gobierno Nacional con el Presidente de la República, en la expedición de esos decretos, fueron el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia (que hoy correspondería al Ministerio de Justicia y del Derecho) y el Departamento Administrativo de la Función Pública; así mismo, porque la autoridad responsable de los actos administrativos censurados es la Rama Judicial, frente a la cual mi representada no está autorizada sustituir o representar y tampoco hace parte de su estructura organizacional o funcional.

Bajo ese entendido se afirma, al amparo del artículo 159 del CPACA, que quien debe representar a la Nación frente a las decisiones del Gobierno Nacional, contenidas en los decretos que anualmente han fijado la remuneración salarial de los servidores públicos son las autoridades que lo integraron, pero no la Presidencia de la República cuyo fin es el de servir de apoyo al Primer Mandatario como Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa.

Así mismo, frente a la censura que se formula contra las resoluciones que resolvieron negativamente las pretensiones de la actora, es evidente, que quien debe concurrir en la defensa de su legalidad y asumir las eventuales contingencias administrativas y económicas derivadas de su eventual invalidación, es la Rama Judicial, representada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, como nominador y autor y responsable de la expedición de tales actos.

4.2. Ausencia de presupuestos normativos para asignar responsabilidad en la Presidencia de la República por su hipotética participación en la expedición de unos decretos del Gobierno Nacional ley y/o por las resoluciones censuradas a través de este medio de control.

Frente a la censura que se hace contra las resoluciones proferidas en su orden, por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Pasto y por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, organismos propios de la Rama Judicial, como nominador de la actora, a través de las cuales se negó la reliquidación de sus prestaciones y salarios, incluyendo la prima especial de

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1



**El futuro
es de todos**

Presidencia
de la República

servicios, reconocida en el art. 14 de la Ley 4 de 1992, se advierte que mi representada no es la llamada a defender su legalidad y tampoco debe asumir responsabilidad alguna por la eventual inaplicación de los decretos que periódica y anualmente, desde el año 1993, fijaron la remuneración salarial de los servidores de la rama judicial, pues a más que tal asunto es extraño a su competencia y resultaría contraria al imperativo de los artículos 6 y 121 de la Carta Política, no le está autorizado intervenir en actuaciones de terceros ni asumir funciones que no le corresponden, aspecto que la parte actora, eventualmente, reconoce, cuando enfila sus argumentos contra los actos proferidos al interior de la Rama Judicial, sin referir, en aparte alguno, a algún tipo de intervención, participación o autorización de la Presidencia de la República.

Bajo ese entendido y aclarando que en la expedición de las resoluciones censuradas, las emitidas al interior de la Rama Judicial, como nominador de la actora, la Presidencia de la República no participó ni intervino y que por tanto no es ella la legitimada para defender su legalidad ni para responder por las eventuales contingencias administrativas y económicas derivadas de la prosperidad de las pretensiones, en caso de que en sede judicial, y luego de invalidados esos actos, se determine que sí hay lugar a reliquidar y/o reconocer o pagar diferencia salarial o prestacional alguna a favor de la demandante.

Este aserto encuentra sustento en la inexistencia de referente jurídico o fáctico que le imponga a mi representada, asumir una responsabilidad solidaria por las decisiones que, de manera autónoma e independiente, adoptó, en su momento, la Rama Judicial, para determinar o decidir, cómo debía liquidarse, reconocerse y pagarse la denominada prima especial de servicios y/o a qué naturaleza atendía, independientemente de la expedición periódica y anual, de sendos decretos de gobierno nacional, que en desarrollo de la Ley 4 de 1992, fijaron la remuneración salarial de los servidores públicos de la rama judicial.

Ahora bien, en el hipotético caso que la vinculación de la Presidencia de la República, esté fundada en que es el Gobierno Nacional, como responsable de la expedición de los decretos que desde el año 1993 se han expedido, anualmente, para fijar la remuneración salarial de los servidores de la rama judicial, el que tendría que responder por los efectos administrativos y económicos derivados de la eventual invalidación de los actos administrativos relacionados en las pretensiones, a través de las cuales la Rama Judicial, como nominador, negó la reliquidación salarial y prestacional reclamada por la actora, se afirma que tal situación en manera alguna puede irrogar tal responsabilidad y, en todo caso, no es mi prohijada la llamada a representar a la Nación y/o al Gobierno Nacional, en este asunto, por la potísima razón que ella no integró esas decisiones de gobierno y tampoco tiene el deber legal de asumir esa condición, pues para esos fines, los derivados de la expedición de esos decretos, la representación judicial, a voces de lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política y 159 del C.P.A.C.A., recae en los Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho y en el Departamento Administrativo de la Función Pública, prédica que aplica y se hace extensiva frente a la censura formulada contra las resoluciones reseñadas en las pretensiones primera y segunda, en el entendido que esos actos fueron expedidos al interior de la Rama Judicial, como nominador de la actora, en pleno ejercicio de su autonomía administrativa y en el marco de su competencia.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1



No está de más recordar que el objeto y fin de la creación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es el de servir de apoyo logístico y de asistencia administrativa al Primer Mandatario, pero no para sustituir a otros entes del ejecutivo que, en términos del artículo 115 Superior y en desarrollo de la Ley 4 de 1992, integraron al Gobierno Nacional en la expedición de los ya mencionados decretos (gran parte de los cuales están anulados por decisión adoptada por el Consejo de Estado, en sentencia de abril 29 de 2014), pues frente a tales supuestos debe observarse la regla establecida en el artículo 159 del CPACA para determinar qué entidad representaría a la Nación o al Gobierno Nacional, calidad que no puede asignarse, al criterio del apoderado de la Rama Judicial, a mi representada, máxime cuando sus funciones, legalmente asignadas, están definidas en los siguientes términos:

"Funciones generales. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tendrá las siguientes funciones generales:

1. *Asistir al Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, en su labor de velar porque los diferentes órganos del Estado se colaboren armónicamente para la realización de sus fines.*
2. *Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente, si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, en relación con los órganos del Estado que integran las ramas del poder público y los demás órganos estatales, autónomos e independientes.*
3. *Colaborarle al Presidente de la República en su deber de garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.*
4. *Organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades 'constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa' y disponer lo necesario, según sus instrucciones, para la eficiente y armónica acción del Gobierno, representándolo, cuando así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores en la acción de Gobierno.*
5. *Asistir al Presidente de la República en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.*
6. *Coordinar las relaciones entre el Presidente de la República con los entes territoriales, el sector privado y las organizaciones sociales.*
7. *Hacer las veces de Secretario Ejecutivo en los Consejos, Comités o demás organismos de consulta, asesoría, coordinación o apoyo que dependan directamente del Despacho del Presidente de la República.*
8. *Divulgar los actos del Gobierno Nacional y coordinar lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental.*
9. *Apoyar al Presidente de la República en los diagnósticos, estudios, análisis y demás actividades que contribuyan a la formación de criterios, conceptos o formulaciones que éste desee definir.*
10. *Propender por la evaluación del impacto de las políticas de Gobierno frente a los objetivos estratégicos de cada área y sugerir los arreglos institucionales que correspondan, verticales o transversales, encaminados a fortalecer la capacidad de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar las políticas públicas de sectores estratégicos.*
11. *Asesorar al Presidente de la República en el estudio de la constitucionalidad, legalidad y conveniencia de los distintos proyectos de ley, decretos y actos administrativos de competencia del primer mandatario.*
12. *Prestar el apoyo logístico y administrativo que se demande, para el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales."*

Nótese que en aparte alguno se contempla que la entidad que represento está autorizada para sustituir a otros entes del ejecutivo que, en términos del artículo 115 Superior y de la Ley 4 de 1992, tuvieron que integrar al Gobierno Nacional en la adopción de decisiones de gobierno relacionadas con la fijación, anual y periódica, del régimen salarial de los servidores públicos de la rama judicial, ni para asumir la defensa de la legalidad de actos proferidos por órganos de otras

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5572-1



ramas del poder público, tal el caso de la Rama Judicial, como emisora, en su calidad de nominador, de las resoluciones censuradas y por ende, acudiendo a la regla establecida en el artículo 159 del CPACA, se insiste en la falta de legitimación por pasiva de la Presidencia de la República.

Advertido ello y como la vinculación de la Presidencia de la República, como litis consorte necesario por pasiva, estaría fundada en que es el Gobierno Nacional el que tiene la competencia en materia de fijación de la escala salarial de los servidores públicos de la Rama Judicial, se afirma que ello no tiene incidencia en la materia objeto de controversia, vale decir la atinente a la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se resolvió negativamente un pretendido derecho prestacional a la actora, porque ello derivaría de una equivocada interpretación que se dio al artículo 14 de la ley 4 de 1992 para los servidores públicos de la Rama Judicial, que en el marco de su competencia, estableció la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, también es claro que ella no tiene vocación de comparecer a este proceso, a propósito de la atribución del Gobierno Nacional para la fijación de la remuneración salarial para los empleos de la Rama Judicial, por no haber integrado esa decisión de gobierno ni haber sido la que determinó o autorizó a su nominador a negar la reclamación laboral, cuyos actos demanda invalidar a través de este medio de control, como pasa a explicarse.

Dentro de la Estructura del Estado (arts. 113 y 116 de la C. P.), fue creado el Consejo Superior de la Judicatura como entidad que integra la Rama Judicial; así, a partir del artículo 254 Superior, se definió que el Consejo Superior de la Judicatura se dividiría en dos salas, la Administrativa y la Jurisdiccional Disciplinaria; en el artículo 256 se reseñaron las atribuciones y funciones que le corresponderían, entre las que se destacan la de administrar la carrera judicial, elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, disposición que guarda armonía con el artículo 85 de la Ley 270 de 1996, disposición que, además, en su artículo 5, reitera la autonomía e independencia de que goza la Rama Judicial, en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia, cuando en el artículo 75, señala que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, la administración de la Rama Judicial.

5. EXCEPCIONES

5.1. La Presidencia de la República no tiene vocación para representar a la Nación en este asunto. Falta de legitimación en la causa por pasiva.

Se afirma, como se ha venido exponiendo que esta entidad no es la llamada a defender la legalidad del acto acusado y tampoco tiene la representación judicial de la Nación, pues además que el artículo 115 de la Constitución expresamente señala cómo se integra el Gobierno Nacional, a renglón seguido advierte que esos actos, tal el caso de los decretos que anualmente han fijado la remuneración salarial de los servidores de la rama judicial, están representados por el ministro del ramo o por el director de departamento administrativo con los que el Presidente de la República haya adoptado tal decisión, que para el caso presente sería el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Esta regla encuentra perfecta armonía con lo previsto en el artículo 159 del C.P.A.C.A., al señalar que cuando se demande un acto administrativo, su defensa judicial le compete a la autoridad que haya expedido el acto, entendiendo por ello a quien lo haya firmado, y que tratándose de los

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
 www.presidencia.gov.co



Certificado SC5672-1

1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025



decretos del Gobierno Nacional, debe acudirse al artículo 115 Constitucional, que lo define como la integración del Presidente de la República y del ministro o director de departamento administrativo correspondiente en cada caso, cuya firma lo respalda como autoridad expedidora, haciéndose responsable de su contenido para todos los efectos, incluido el de su eventual defensa judicial, en el entendido que el Presidente de la República no hace parte de la lista de autoridades que pueden asumir la representación de la Nación en asuntos contenciosos.

También debe precisarse que la regla del inciso 5 del artículo 159 del C.P.A.C.A, sólo aplica para asuntos de naturaleza contractual, entendiéndose que cuando el contrato o acto (*contractual*, se entiende) sea firmado exclusivamente por el Primer Mandatario en nombre de la Nación, su representación y defensa judicial le compete, ahí sí, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Por eso, consideramos que la interpretación correcta de las reglas de representación, recogida por la jurisprudencia pacífica y reiterada del Consejo de Estado, es que los actos del Gobierno Nacional deben ser defendidos por los ministros y directores de departamento administrativo que hayan integrado la correspondiente actuación, y no por el Presidente de la República ni por este Departamento Administrativo, que representará al Primer Mandatario en las demandas dirigidas contra los actos en los que sólo repose su firma, y los actos que cuenten con la firma de su Director, justamente en desarrollo del principio legal de que el Presidente de la República no está incluido en el listado de autoridades que pueden asumir la representación de la Nación en asuntos contenciosos.

Como en este caso esos decretos fueron expedidos por el Gobierno Nacional integrado por el Presidente de la República y los Ministros de Justicia y del Derecho, de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública, es claro que son dichas autoridades las que se hacen responsables por su expedición y contenido, pero nunca el señor Presidente de la República, que no es de aquellas autoridades definidas en la ley como las responsables de acudir a la defensa de la legalidad de los actos administrativos, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como su representante, sin tener en cuenta, que se está ante sendas decisiones de gobierno, cuya representación en manera alguna recae en el Primer Mandatario ni en este Departamento Administrativo.

De hecho, así lo reiteró el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento, en los siguientes términos:

“Indebida representación de la Nación

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República también propuso la excepción de «indebida representación de la Nación», alegando que en el presente caso, los actos administrativos parcialmente demandados fueron expedidos por el señor Presidente de la República con la firma de sus ministros de Transporte, Trabajo, Salud, Hacienda y Crédito Público y por el Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo que, en su sentir, es a estos, de acuerdo con los artículos 115 Constitucional y 159 de la Ley 1437 de 2011, a quienes corresponde la representación de la Nación en este proceso.

Con miras a resolver esta excepción, la Ponente recuerda que el artículo 115 constitucional que establece en su inciso 3° que «Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5572-1



el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente; quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables».

Así mismo, el Despacho trae a colación el artículo 159 de la Ley 437 de 2011, cuyo inciso 2° señala que «La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.»

De acuerdo con lo expuesto, en tratándose de actos administrativos que han sido suscritos por el Presidente de la República conjuntamente con Directores de Departamento Administrativo o el Ministro del respectivo ramo, es este último el llamado a representar judicialmente a la Nación.

Esta ha sido la posición que de manera uniforme y reiterada ha mantenido la jurisprudencia de esta Corporación, de la cual se citan a manera de ejemplo, los autos de 28 de abril de 2005 (expediente 36408A), 5 de junio de 2009 (expediente 41719) y 13 de octubre de 2011 (expediente 28244A), con ponencia de los Consejeros María Elena Giraldo, Mauricio Fajardo y Jaime Santofimio, en los que se señaló que cuando el acto administrativo haya sido suscrito por el Presidente de la República junto con el Ministro del ramo, la representación judicial de la Nación está asignada a este, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución y 149 del Decreto 01 de 1984, hoy 159 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, la Ponente encuentra que los Decretos Reglamentarios 1703 de 2002 y 1047 de 2014, parcialmente demandados, fueron proferidos por el Señor Presidente de la República con la firma de sus ministros de Transporte, Trabajo, Salud, Hacienda y Crédito Público y por el Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo que en aplicación de los artículos 115 constitucional y 159 de la Ley 1437 de 2011, las mencionadas carteras ministeriales son las legitimadas en la causa por pasiva para comparecer a este proceso como extremo accionado.

Por lo anterior, la excepción propuesta prospera, y en consecuencia, se ordena la desvinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de la presente causa.

Esta decisión queda notificada en estrados.»¹ (Se resalta, destaca y subraya).

Consecuentes con el anterior argumento, se afirma que la Presidencia de la República no está legitimada por pasiva para comparecer a este trámite, cuando es claro que ella (i) no integró al Gobierno Nacional en la fijación de la remuneración salarial que anualmente se establece para los empleados de la rama judicial, (ii) no fue la que expidió los actos administrativos censurados, ni la que determinó, autorizó o avaló, en su orden, a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Pasto ni a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, para resolver negativamente la petición de carácter laboral formulada por la actora, (iii) por razón de sus funciones, no es ella la llamada a representar a la Rama Judicial y/o al Gobierno Nacional que, en desarrollo de la Ley 4 de 1992, fijó la remuneración salarial –anual– de los servidores públicos de la rama judicial y tampoco estaba facultada (atendido el imperativo establecido en el art. 121 Superior), para determinar, avalar o autorizar a aquella autoridad judicial a expedir las resoluciones objeto de censura, aserto que, además, se respalda en el siguiente referente jurisprudencial del Consejo de Estado²:

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Auto de 26 de julio de 2017, audiencia inicial del proceso 11001032500020140154200, ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

² Se citan los autos de fecha: 28 de abril de 2005, Expediente NO.11001032600020040003400, Consejo de Estado, M.P. Dra. María Elena Giraldo; 31 de marzo de 2005, Expediente No. 11001032800020050000501, Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. María Noemí Hernández Pinzón, 27 de enero de 2005, Expediente No. 2003-8606 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, M.P. Antonio José Arciniegas A. y 25 de noviembre de 2004, Expediente No. 11001032500020040000101 Consejo de Estado, M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia

PBX (57 1) 562 9300

Código Postal 111711

www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1



"(l)e asiste razón a la entidad recurrente por cuanto si en el acto acusado de nulidad fue suscrito tanto por el Presidente de la República como por el Ministro del Interior y de Justicia, lo cierto es que el mismo no fue expedido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la intervención del Primer Mandatario se debe a que se trata de un decreto expedido por el Gobierno Nacional; pero para efectos de los procesos promovidos en contra de ésta clase de actos las disposiciones aplicables son claras en señalar que la Nación estaría 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."
Por lo tanto, la demanda instaurada por el actor adolece de un defecto formal que tiene que ver con la designación de las partes y de sus representantes, previsto en el numeral primero del artículo 137 del C. C. A., y que deberá ser subsanado como lo ordena el inciso segundo del artículo 143 del C.C.A. En consecuencia, se repondrá el auto recurrido..." (subrayado y negrilla fuera de texto)

Como la demanda es clara en señalar quien es el responsable de la legalidad de los actos administrativos censurados, es razón adicional, para concluir la ausencia de capacidad y por ende la falta de legitimación en la causa de la Presidencia de la República para concurrir, por pasiva y por ello, al amparo de esas razones, hacemos enfática oposición a la prosperidad de las pretensiones contra mi representada, pues si acaso fuere cierta la narración de la actora, se estaría ante actos administrativos proferidos autónomamente por otras autoridades, ante las cuales el Departamento Administrativo no tiene posibilidad de intervenir, sin incurrir en usurpación o extralimitación de funciones y por ello se solicita que se declare probada esta excepción y se nieguen las pretensiones de la presente demanda.

5.2. Prescripción del derecho prestacional reclamado.

Como quiera que de prosperar las pretensiones declarativas expuestas en esta demanda, vale decir la nulidad de los actos expresos y fictos relacionados en las pretensiones primera y segunda de la demanda y las consecuencias administrativas y económicas derivadas de su eventual invalidación, respetuosamente solicito a su señoría, aplicar respecto de dichas prestaciones periódicas la prescripción del derecho, en el entendido que de resultar avantes sus súplicas esa reliquidación sólo sería posible pero para los últimos tres años y así deberá limitarse.

6. PETICIÓN

Asistida de las razones de hecho y de derecho expuestas en este escrito, respetuosamente solicito a su señoría i) negar las pretensiones de la demanda y ii) desvincular a la Presidencia de la República habida cuenta su falta de legitimación material y formal en la causa por pasiva.

7. PRUEBAS

El numeral 4 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que con la contestación de la demanda se acompañen todas las pruebas que la demandada pretenda hacer valer en el proceso, frente al caso en particular y como frente a las pretensiones invocadas a través de este medio de control, mi representada no tuvo participación institucional, ni es la llamada a representar a la Nación, carece de documentación sobre el particular y por ende se remite al soporte probatorio que al paginario se hubiere allegado por los demás sujetos procesales.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
 PBX (57 1) 562 9300
 Código Postal 111711
 www.presidencia.gov.co





**El futuro
es de todos**

Presidencia
de la República

8. OPORTUNIDAD

El auto que dispuso la vinculación de la Presidencia de la República a este medio de control fue notificado al buzón de notificaciones judiciales de la entidad, el 28 de enero de 2020, en ese orden ejerzo este derecho dentro de la oportunidad fijada en el artículo 172 del CPACA, en armonía con lo previsto en el art. 199 ejusdem, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

9. ANEXOS

Se anexa poder a mí conferido por la Señora Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, junto con los anexos respectivos.

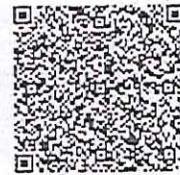
10. NOTIFICACIONES

Se informa que la Presidencia de la República recibe notificaciones en la Carrera 8 No. 7-26, Casa de Nariño, en Bogotá D.C., y en la casilla de correo electrónico notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

La suscrita, en la misma dirección y/o en el correo electrónico linamendoza@presidencia.gov.co

Ruego al Despacho reconocerme personería y darle al presente el trámite de ley.

Atentamente,



Clave:Y0tllKNvaw

LINA MENDOZA LANCHEROS
Asesor

C.C. No. 23.621.502 de Guateque
T.P. No. 102.666 del C.S. de la J.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co



Certificado
SC5672-1