



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA

CONJUEZ PONENTE: Dr. JOSE F. TORRES FERNANDEZ DE CASTRO

Bogotá D.C., Seis (06) de agosto de dos mil diez (2010).-

Expediente: 520012331000199900405 01

Referencia: 3288 - 2004

Actor: GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ
NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
(HOY MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA).
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del tres (3) de marzo de dos mil cuatro (2004), proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Nariño.

ANTECEDENTES

GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A. subrogado por el D.E. 2304 de 1989 en su artículo 15, solicitó ante el Tribunal Administrativo de Nariño la declaratoria de nulidad del acto tácito por medio del cual el Gobierno Nacional

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

le negó el derecho a percibir una bonificación por compensación conforme a lo dispuesto en los Decretos 610 y 1239 de 1998 expedidos por el Gobierno Nacional.

La parte demandante solicitó en el texto de su demanda lo siguiente:

"Declaraciones y condenas"

"1.- Es nulo el acto administrativo tácito por medio del cual el Gobierno Nacional negó al doctor GUILLERMO LEON MARTÍNEZ NARVÁEZ el derecho a percibir una bonificación por compensación con carácter permanente que, sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia."

"2.- Inaplicase el decreto No.2668 del 31 de diciembre de 1998, mediante el cual el Gobierno Nacional derogó el decreto 610 del 26 de marzo de 1998 "por el cual se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios" y el decreto 1239 del 2 de julio de 1998 "por el cual se adiciona el decreto 610 del 26 de marzo de 1998."

"3.- En subsidio, declarase la nulidad el decreto No. 2668 del 31 de diciembre de 1998, mediante el cual el Gobierno Nacional derogó el decreto 610 del 26 de marzo de 1998 "por el cual se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios" y el decreto 1239 del 2 de julio de 1998 "por el cual se adiciona el decreto 610 del 26 de marzo de 1998."

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

"4.- A título de restablecimiento del derecho, declarase la vigencia del decreto 610 del 26 de marzo de 1998 "por el cual se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios" y del decreto 1239 del 2 de julio de 1998 "por el cual se adiciona el decreto 610 del 26 de marzo de 1998."

"5.- Condenase a la Nación, Ministerio de Justicia y el Derecho, y a la Procuraduría General de la Nación, apagar a mi mandante una bonificación por compensación con carácter permanente que, sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia."

"6.- La bonificación por compensación se pagará, en la suma de dos millones ochocientos once (\$2.811.000) mil pesos mensuales adicionales a los ingresos que devenga mi mandante, hasta igualar al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, desde el primero de enero de 1999 y en adelante con los reajustes, incrementos y actualización que reconocen la ley y la jurisprudencia."

Los hechos que le sirven de fundamento a las pretensiones, los hace consistir en que:

"1.- El Doctor GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ ocupa el cargo de Procurador Judicial desde el 1 de Octubre de 1997 hasta la fecha.

"2.- El Gobierno Nacional, por decreto No. 610 del 26 de marzo de 1998, creó para los magistrados de Tribunal Superior una bonificación por

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

compensación, con carácter permanente que, sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale el sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto perciben los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

"3.- El mismo Gobierno adicionó el decreto mencionado con el decreto 1239 del 2 de julio de 1998.

"4.- Esa bonificación fue incluida por el Consejo Superior de la Judicatura en el Presupuesto de la Rama Judicial, por el Gobierno Nacional en el Proyecto de Presupuesto que presentó al Congreso, y éste finalmente le dio aprobación mediante ley, para la vigencia fiscal de 1999.

"5.- Mi mandante debía recibir la bonificación desde enero 1° de 1999, pero por decreto No.2668 del 31 de diciembre de 1998 el Gobierno Nacional derogó el decreto 610 del 26 de marzo de 1998 "por el cual se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios" y el decreto 1239 del 2 de julio de 1998 "por el cual se adiciona el decreto 610 del 26 de marzo de 1998."

"6.- El decreto No.2668 del 31 de diciembre de 1998 directamente desconoció el derecho de mi mandante a percibir la bonificación por compensación creada por los decretos el 610 del 26 de marzo de 1998, adicionado por el decreto 1239 del 2 de julio de 1998.

"7.- La bonificación por compensación para mi mandante, teniendo en cuenta los ingresos laborales del Procurador General de la Nación, de doce millones (\$12.000.000) de pesos se fijó en la suma de dos millones ochocientos once (\$2.811.000) mil pesos mensuales."

Como normas violadas invocó las siguientes:

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Constitución Política: Artículos 58; 150 numeral 19, literal f; 189 numeral 11; 256; y 280.

Ley 4° de 1992, Artículos. 1 y 2.

Art. 73 Código Contencioso Administrativo

LA SENTENCIA APELADA

La Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Nariño mediante la sentencia objeto del recurso de apelación declaró no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada.

Declaró la nulidad del acto administrativo tácito por medio del cual el Gobierno Nacional negó al actor GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ el *“derecho a recibir la bonificación por compensación con carácter permanente, la cual sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.”*¹

Señaló en la resolutoria de la sentencia apelada que no había lugar a pronunciarse respecto de la inaplicación del Decreto 2668 de 1998, toda vez, que el Consejo de Estado lo declaró nulo en providencia del 25 de septiembre de 2001. En el mismo sentido, señaló que no podía pronunciarse respecto de la nulidad del Decreto 2668 del 31 de diciembre de 1998, por cuanto el Tribunal no tenía competencia para ello.

¹ Cuaderno Principal. Tribunal Administrativo de Nariño. No. de Referencia: 52001233100019990040501. Folio. 304

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Condenó a la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, (hoy, Ministerio del Interior y de Justicia), y a la Procuraduría General de la Nación a pagar al actor GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ *"la bonificación por compensación que menciona el decreto 610 de 1998 liquidable a partir del 1º de enero de 1999 hasta cuando se comenzó a pagar esta prima, en virtud del decreto 664 de 1999 lo cual establecerá en el correspondiente incidente, sumas que deberán ser debidamente indexadas."*²

Finalmente se abstuvo de señalar los valores exactos por cuanto consideró que *"no existen los parámetros para la correspondiente liquidación, solamente existe certificado del sueldo del Procurador General de la Nación igual a \$15.535.787 a febrero del 2002 (Folio 179), como también copia del desprendible de pago realizado el 27 de diciembre de 2001 al Dr GUILLERMO LEON MARTINEZ NARVAEZ, por lo cual la liquidación se hará posteriormente mediante incidente."*

Lo anterior con fundamento en las razones que a continuación se resumen:

En primer lugar se señaló que existió legitimación por activa por parte de GUILLERMO LEON MARTINEZ NARVAEZ, toda vez, que siendo un servidor público amparado por los beneficios señalados en el Decreto 610 y 1239 de 1998 esta facultado para ello, de igual forma reconoció la existencia de un interés respecto de los actos que afecten la prima reconocida en la normativa señalada. Igualmente se indicó que las partes demandadas estaban legitimadas para actuar en el proceso y controvertir las pretensiones de la parte demandante.

De igual forma se consideró competente el Tribunal Administrativo de Nariño para resolver el proceso en cuestión, en la medida en que, de acuerdo con el

² Cuaderno Principal. Tribunal Administrativo de Nariño. No. de Referencia: 52001233100019990040501. Folio. 305

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

numeral 2 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo estaba facultado para conocer sobre el ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho³. Para ello se reconoció que en la demanda se presentaron pretensiones como principales y subsidiarias, siendo las primeras la solicitud de nulidad del acto administrativo tácito de carácter particular y concreto encaminado a negar el pago de la bonificación por compensación al actor. Esta sería la pretensión que señalaría la competencia del Tribunal para conocer del caso, toda vez, como estableció el Tribunal *"la competencia para conocer de la demanda de nulidad del decreto 2668 de 1998 corresponde al Consejo de Estado, sin embargo, se repite, como esta petición viene en la demanda como subsidiaria y no como principal, en nada influye dentro del debate si nos atenemos a lo preceptuado en el numeral 2º del artículo 82 del C.P.C., con mayor razón si este decreto (2668 de 1998) salió del ordenamiento jurídico por decisión del Consejo de Estado del 25 de septiembre de 2001."*⁴

Posteriormente, aduciendo apoyo de la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de la teoría de los motivos y las finalidades, consideró el Tribunal que era competente para conocer del caso. De ésta forma, terminó señalando:

(...) con la orientación dada por la máxima autoridad en lo Contencioso Administrativo sobre el alcance de la acción de simple nulidad y sus limitaciones con relación a casos de contenido particular, es menester retomar las pretensiones de la demanda para concluir que en la forma como se han presentado estas, no ofrece dificultad establecer que habiéndose solicitado la nulidad de un acto tácito, que se circunscribe a la negativa del gobierno a pagar la bonificación por compensación, se esta ejerciendo la acción de nulidad con restablecimiento del derecho, por lo que el Tribunal Administrativo de Nariño es el competente para

³ Cuaderno Principal. Tribunal Administrativo de Nariño. No. de Referencia: 52001233100019990040501. Folio. 295
⁴ Cuaderno Principal. Tribunal Administrativo de Nariño. No. de Referencia: 52001233100019990040501. Folio. 296

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

decidir las pretensiones de la demanda. Determinada de este modo la competencia, se observa que la demanda, según se constata en el formato de la Oficina Judicial, fue presentada personalmente el 23 de abril de 1999, es decir que la acción se intenta dentro de los términos de caducidad de los cuatro (4) meses, establecidos en el artículo 85 del C.C.A. ya que corría hasta el 31 de abril de 1999⁵

Una vez aclaradas estas situaciones dentro del proceso se pasó a analizar el tema eminentemente de fondo.

Se consideró que la compensación ya se había consolidado como un derecho adquirido y que por lo tanto no podía desconocerse entendiéndolo como una mera expectativa. Adicionalmente parte del argumento sostenido por el Tribunal se radicó en el entendido de que el Decreto 2668 de 1998 ya había salido del ordenamiento jurídico por la nulidad que sobre el mismo había decretado el Consejo de Estado.

Se consideró la producción del acto administrativo tácito en el entendido en que el actor ya había adquirido su derecho sobre la bonificación por compensación por medio del Decreto 610 de 1998, derecho que se vio afectado por la expedición del Decreto 2668 con el cual dejó sin efectos el decreto antes mencionado. De esta forma, consideró el Tribunal: *"por ende, niega de esa forma el pago de la bonificación por compensación al actor, produciéndose entonces un acto administrativo tácito negativo."*

Estableció de igual forma que el Decreto 610 de 1998 recobró plena vigencia al haberse declarado nulo el Decreto 2668 de 1999, razón por la cual se consideró procedente la declaratoria de nulidad del acto administrativo tácito, toda vez, que desconocía el derecho adquirido conforme al Decreto 610 de 1998. En este

⁵ Cuaderno Principal. Tribunal Administrativo de Nariño. No. de Referencia: 52001233100019990040501. Folio. 301

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

orden de ideas, se señaló el restablecimiento del derecho ordenando realizar el pago indexado de la bonificación por compensación.

Finalmente, expuestas estas consideraciones, instituyó el Tribunal que dentro del proceso no se había allegado el certificado del ingreso del Procurador General de la Nación para el año 1999, sino que se presentó fue el correspondiente al año 2003. Por esta razón indicó: *"por lo que una vez en firme la sentencia se tramitará el correspondiente incidente de liquidación."*

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La apelación fue interpuesta por la parte demandante, quien no satisfecha con la totalidad del fallo presentó el recurso por considerar que el Tribunal Administrativo de Nariño no analizó ni accedió a las pretensiones reconocidas con los números 1, 4, 5 y 6 de la demanda.

Argumenta que no se condenó a la parte demandada a pagar la bonificación por compensación correspondiente al periodo iniciado el primero de enero de 1999 en adelante, como se había solicitado en la demanda, sino que al contrario sólo se refirió a dicho año, sin considerar lo que le correspondía según el Decreto 610 de 1998 para los siguientes años. Igualmente se estableció que debió darse de acuerdo a los porcentajes instaurados en los Decretos 610 y 1239 de 1998.

En el mismo sentido, se indicó en el recurso de apelación que de acuerdo con la sentencia del 19 de enero de dos mil uno (2001) del Consejo de Estado, en todos los casos en que se declara la nulidad se produce como efectos jurídicos los reconocidos como *ex tunc*, es decir, que retrotraen la situación al momento jurídico en que nació el acto administrativo viciado de nulidad. En este

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

entendido, se considera que al declararse nulo el Decreto 2668 de 1999 recobró total vigencia el Decreto 610 de 1998, dándole aún más fuerza al surgimiento de la obligación del pago por compensación.

Resulta menester indicar lo establecido por las partes demandadas en los alegatos de conclusión:

La Procuraduría General de la Nación consideró que había falta de competencia por parte del Tribunal Administrativo de Nariño por cuanto consideran que debía declararse inhibido ya que sostienen que quien debió conocer de la acción era el Consejo de Estado. De ahí, que hayan considerado como incompetente al Tribunal.

De igual forma la Procuraduría General de la Nación considera que debía haber un cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado, declarándose inhibido el Tribunal, toda vez, que con la declaración de nulidad del Decreto 2668 de 1999, se debía restablecer el orden jurídico. En este orden de ideas, consideran que se debió pronunciar de fondo únicamente respecto del tiempo durante el cual fue quebrantado, violado o desconocido el orden jurídico.

Considera el apoderado de la Procuraduría General de la Nación, que el alcance del Decreto 610 de 1998 esta concentrado en lo dispuesto en la parte resolutoria del mismo, y no en la parte motiva. De ahí, que consideran que los porcentajes de 70 y 80 % para el año 2000 y 2001 no se constituyen en derechos adquiridos, sino en meras expectativas. En similar sentido, consideró que al no haber disponibilidad presupuestal no podía reconocerse el pago al actor.

Finalmente, consideró el ente público que no hubo un agotamiento de la vía gubernativa, toda vez, que: *"en razón a que el Decreto 2668 de 1999, debe considerarse como un acto administrativo de carácter general, de aplicación*

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

inmediata. Pero tal y como se desprende del mismo texto, dicho decreto derogó, otro por el cual el Gobierno Nacional había creado una prestación especial a favor de algunos servidores del Estado, dicho acto administrativo al afectar derechos individuales creados por otro acto administrativo, debió haberse debatido ante la administración poniendo de presente su inconformidad con el ordenamiento constitucional y legal.”

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho (ahora, Ministerio del Interior y de Justicia) consideró que la sentencia constituyó una vía de hecho en el entendido en que el alcance del Decreto 610 de 1998 se reduce únicamente a la parte resolutoria y no la motiva, razón por la cual no cabe lugar a considerar la condena sobre a cargo de la parte demandada sobre lo expuesto en la parte motiva del mencionado decreto.

De igual forma se señaló que la sentencia desconoció la vigencia temporal de un acto normativo, en el entendido en que según el Ministerio, la sentencia únicamente debió referirse a un periodo de ocho (8) meses, que constituye según ellos el mismo de vigencia del Decreto 610 de 1998.

Finalmente, consideró que existió la violación al debido proceso en la medida en que sostuvieron que el Decreto 610 de 1998 por tratarse de un acto administrativo de carácter general no podía ser de conocimiento del Tribunal Administrativo de Nariño, sino que al contrario, era competencia del Consejo de Estado. De igual forma, se consideró que hubo un fallo ultra petita en el sentido en que sólo se pidió en la demanda una suma de dos millones ochocientos once mil pesos (\$2.811.000.00), además de reconocerse una prestación considerara como una mera expectativa y no un derecho adquirido. Adicionalmente, se sostuvo que el Ministerio de Justicia y del Derecho no debe ser condenado a pagar, sino que ello le corresponde a la Procuraduría General de la Nación.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Para resolver, se

CONSIDERA

Lo primero que debe analizarse en el caso en concreto es lo referente a la competencia para conocer de las acciones de nulidad, y de nulidad y restablecimiento del derecho.

El Título VIII de la Constitución Política está dedicado a la Rama Judicial, y el Capítulo 3 a la jurisdicción contencioso administrativo. Dentro de este capítulo la Constitución establece, en su artículo 237, las atribuciones del Consejo de Estado, y los numerales primero y segundo le atribuyen a dicho organismo, en primer término, la de desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, *conforme a las reglas que le señale la ley*, y, en segundo término, respectivamente, la de *"Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional."* La competencia de la Corte Constitucional está definida en el artículo 241 de la Constitución Nacional, y de la sola lectura de este precepto se infiere que la acción de nulidad contra decretos reglamentarios de leyes marco expedidas en ejercicio de facultades otorgadas por el artículo 150 numeral 19, literales e) y f), no es del conocimiento de la Corte Constitucional, por cuanto no se trata de decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10. y 341 de la Constitución, ni de decretos legislativos de los que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

De otro lado, en cuanto al control de constitucionalidad de los Decretos Reglamentarios expedidos en desarrollo de leyes cuadro, la Corte Constitucional, en sentencias C-608 de 1999 y C-710 de 1999, señaló que la

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

competencia era del Consejo de Estado, con fundamento en el artículo 237 numeral segundo de la Carta. Dijo la Corte lo siguiente:

"Lo característico de la figura contemplada por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución Política, es la distribución de competencias, en fases distintas, en lo referente a la regulación de las materias que la norma enuncia: mientras el Congreso, mediante ley, señala reglas y criterios generales, el Ejecutivo los desarrolla en concreto, en ejercicio de una función típicamente administrativa.

(...)

Así, pues, a diferencia de los decretos que expide el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias que puede el Congreso conferirle según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, los que dicta como desarrollo de leyes cuadro (art. 150, numeral 19) carecen de fuerza legislativa, toda vez que mediante ellos no se ejerce una función normalmente atribuida al Congreso. Este agota su actividad al fijar las pautas y directrices en cuya virtud se oriente la tarea estatal de regulación en los asuntos previstos por la norma, y deja paso a la gestión administrativa del Gobierno (art. 189-25 C.P.), que resulta ser mucho más amplia que la potestad reglamentaria referente al común de las leyes (art. 189-11 C.P.), aunque delimitada por los criterios consagrados en las disposiciones básicas dictadas por el legislador.

Si esto es así, los decretos que el Gobierno expide en desarrollo de leyes marco no son demandables ante esta Corte (artículo 241 C.P.). Se trata de actos sometidos al control de constitucionalidad del Consejo de Estado (art. 237-2 C.P.)."

Por otra parte, el artículo 97 numeral 7º del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, art. 33, dispone que es competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conocer

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

“las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se promuevan contra los Decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional, cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico se establezca mediante confrontación directa con la Constitución Política y que no obedezca a función propiamente administrativa”. Igualmente, el último inciso del citado numeral séptimo dispone que “Las acciones de nulidad de los demás Decretos del orden nacional, dictados por el Gobierno Nacional, se tramitarán y decidirán por las Secciones respectivas, conforme a las reglas generales de este Código y el reglamento de la Corporación”.

El artículo 128 del mismo código en su numeral primero determina que el Consejo de Estado conocerá en única instancia de la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional.

Se colige de las disposiciones mencionadas que la competencia para conocer de acciones de nulidad contra decretos como el acusado corresponde a la Sección respectiva del Consejo de Estado y no a la Sala Plena, por cuanto, en primer lugar, la inconstitucionalidad de los mismos no se determina mediante la confrontación directa con la Constitución Política sino, primeramente, mediante la confrontación con la ley marco o cuadro que le sirvió de fundamento, y también desde luego mediante la confrontación con la Constitución; y, en segundo lugar, por cuanto se trata de decretos de índole administrativa, o dictados en ejercicio de funciones administrativas, cuyo control se ejerce mediante el ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del C. C. A., tal como lo tienen señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

A este respecto la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

“Así las cosas, cabe afirmar que, en sentido contrario, el legislador dispuso (como se expresa en el propio artículo 33 de la Ley 446 de

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

1998) que los decretos –de carácter general o particular- que no violaran de manera directa la Constitución o que obedecieran a función propiamente administrativa fueran del conocimiento del Consejo de Estado, pero no a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo sino de las secciones que la integran, de acuerdo con la especialidad de las mismas conforme a las reglas generales del Código Contencioso Administrativo y el reglamento de la propia Corporación.

En este punto debe la Corte señalar que la aplicación del procedimiento especial previsto en la disposición acusada requiere que las condiciones que allí se señalan sean concurrentes de manera que si falta alguna de ellas la acción pertinente será la de nulidad, de acuerdo con el trámite establecido al efecto por el Código Contencioso Administrativo".⁶

En el mismo sentido se pronunció también el Consejo de Estado⁷, previamente a la expedición de la Ley 446 de 1998, con ocasión de la interpretación del alcance del precepto constitucional y de las normas en ese entonces vigentes.

"Cabe observar, en primer término, que la distribución de competencias para el control de constitucionalidad de los decretos del Gobierno Nacional entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, contenida en las normas transcritas (arts. 37 y 49 de la Ley 270 de 1996), evidencia que la Constitución y la Ley Estatutaria mantienen inalterable la naturaleza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y el objeto de la misma.

"Por lo tanto, si la jurisdicción de lo contencioso administrativo,

⁶ Corte Constitucional, sentencia C- 1290-01; en el mismo sentido la sentencia C-560-99. En esta última la Corte señaló que el Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 237.2 C. N., puede pronunciarse sobre todos los decretos que no estén contemplados dentro de las atribuciones que la Constitución Política confiere a la Corte Constitucional (art. 241 C. N.)

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 23 de julio de 1996, Exp. S-612; y Sección Primera, octubre 16 de 1997, Exp. AI-025.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

"conforme a las reglas que señale la ley" (art. 82 decreto 01 de 1984 o C.C.A.), está instituida por la Constitución con el objeto de juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas que desempeñen funciones administrativas, de ello dimana que la atribución que la Constitución otorga al Consejo de Estado para "desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo" en punto a decretos del Gobierno Nacional, está referida a aquéllos dictados en ejercicio de la función administrativa, vale decir, a los que desarrollan o dan aplicación concreta a la ley, o condicionan la aplicación de una situación general preexistente a una persona determinada.

"El control jurisdiccional sobre estos decretos de índole eminentemente administrativa, se ejerce mediante la "acción de nulidad", consagrada en el artículo 84 del C.C.A., por motivos tanto de inconstitucionalidad como de ilegalidad". (Expediente S - 612, actor Guillermo Vargas Ayala, Magistrado Ponente, Dr. Juan Alberto Polo Figueroa).

Con posterioridad, el Consejo de Estado, en sentencia de 18 de enero de 2000⁸, señaló que el conocimiento de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de un decreto de carácter general, dictado por el Gobierno Nacional, correspondía al Consejo de Estado, si la inconformidad con el ordenamiento jurídico había de establecerse mediante confrontación directa con la Constitución, y si su expedición no obedecía al ejercicio de la función administrativa; y en sentencia de 28 de noviembre de 2002⁹ puntualizó que si la confrontación debía hacerse no sólo frente a normas constitucionales sino también frente a normas legales el trámite que correspondía era el de la acción de simple nulidad.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 18 de enero de 2000, Exp. AI-046, C. P. Juan Alberto Polo Figueroa

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de noviembre de 2002, Exp. 0060, C. P. Olga Inés Navarrete,

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

El Consejo de Estado también señaló, luego de precisar que la acción de nulidad por inconstitucionalidad era distinta a la de simple nulidad, y de citar los artículos 237.2 de la Carta y el numeral 7 del artículo 33 de la Ley 446 de 1998, que modificó y adicionó el artículo 97 del Código Contencioso Administrativo, que *"de acuerdo con las normas que vienen de citarse, que en materia de control de constitucionalidad el Consejo de Estado tiene una cláusula general de competencia en relación con los decretos que el gobierno expida en el cumplimiento de los cometidos estatales, mientras que la Corte Constitucional tiene en la misma materia una competencia de excepción."*¹⁰

Conclúyase de lo anterior que la competencia para conocer de acciones de nulidad contra decretos del orden nacional, dictados por el Gobierno Nacional, que obedezcan a funciones administrativas y cuya inconstitucionalidad resulte de la confrontación no sólo de la Constitución sino de normas legales, como acontece en el caso del Decreto 2668 de 1998, corresponde de manera privativa al Consejo de Estado y no a los Tribunales Administrativos, por una parte, y en el seno del Consejo de Estado su conocimiento está adscrito a la respectiva Sección Contenciosa y no a la Sala Plena, conforme lo establecen el último inciso del numeral 7º del artículo 97 del C. C. A., modificado por la Ley 446 de 1998, artículo 33, y el artículo 128, numeral 1º, ibidem, subrogado por el art. 36 de la Ley 446 de 1998.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la solución anterior es aplicable en aquellos casos en que la acción que se ejerce no es la de simple nulidad sino la de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir, si en tal caso la competencia sigue siendo de manera privativa del Consejo de Estado. Con otras palabras, si (i) el hecho de que la Constitución Política, según el entendimiento de la Corte Constitucional puesto de manifiesto en la sentencia C- 560-99, adscriba al

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 4 de marzo de 2003, Rad. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030), C. P. Manuel Santiago Urueta Oyola.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Consejo de Estado la competencia para conocer de los decretos no contemplados dentro del artículo 241 de la Carta; (ii) el hecho de que el artículo 97 del C. C. A. numeral 7º inciso final atribuya a las Secciones respectivas del Consejo de Estado, y no a la Sala Plena, el conocimiento de los Decretos del orden nacional dictados por el Gobierno Nacional, que no correspondan a la Corte Constitucional y no reúnan los requisitos establecidos en el inciso 1º del numeral 7º; y (iii) el hecho de que el artículo 128 numeral 1º del C. C. A. atribuya al Consejo de Estado en única instancia el conocimiento de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, son hechos o razones que sirven de fundamento para sostener que no es posible a los Tribunales Administrativos avocar el conocimiento de pretensiones de nulidad previas a las de restablecimiento del derecho, cuando se trata de Decretos del orden nacional dictados por el Gobierno Nacional cuya inconformidad con el ordenamiento jurídico no se establezca solamente mediante la confrontación directa con la Carta y no obedezcan a funciones propiamente administrativas.

Recuérdese a estos efectos, por una parte, que el artículo 132 numeral 2º del C. C. A., subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, dispuso que los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales; y, por la otra, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la tiene toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo amparado en una norma jurídica, es decir, que se tiene para pedir la declaratoria de nulidad del acto administrativo y para que se le restablezca en su derecho o se le repare el daño.

Obsérvese que esta norma se refiere a la posibilidad de controvertir actos administrativos de cualquier autoridad, cuando se trate de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

contrato de trabajo, es decir, no distingue según el tipo de acto administrativo de que se trate, sean del orden nacional o no, y tampoco distingue según la autoridad de que se trate, lo cual plantea la cuestión de si comprende decretos de orden nacional dictados por el Gobierno Nacional, como actos administrativos que son, sobre la base de que se trate del restablecimiento del derecho de carácter laboral.

A su vez, el artículo 132 numeral 3º del C. C. A., subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, se refiere al conocimiento de asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales; nuevamente, esta norma no distingue el tipo de actos administrativos de que se trate.

Para resolver el interrogante planteado, considera la Sala que es necesario referirse a varios aspectos, a saber: (i) si la acción de nulidad y restablecimiento del derecho procede o no contra actos generales; (ii) si es menester que previamente se haya expedido acto administrativo de carácter individual; (iii) si el asunto sobre que versa la acción entablada tiene o no cuantía y (iv) si el hecho de permitirle a Tribunales Administrativos el conocimiento de pretensiones de nulidad de decretos expedidos por el Gobierno Nacional va en contravía de las atribuciones de competencia asignadas al Consejo de Estado.

La Sala recuerda, en primer lugar, que en el estado actual de la jurisprudencia y la doctrina, hoy se admite que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se demande la nulidad de actos de contenido general.

En efecto, como se sabe, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho - anteriormente conocida como la acción de plena jurisdicción-, es aquella bajo la cual una persona "*puede solicitar en defensa de su interés particular y concreto*

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

*ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de la nulidad del mismo por ser contrario a las normas superiores, que se le restablezca en su derecho conculcado, desconocido o menoscabado por aquel. Por consiguiente, la referida acción sólo puede ser ejercida por la persona cuyo derecho ha sido violado o vulnerado en virtud del acto administrativo*¹¹. Bajo esta acción se busca, además de garantizar el principio de legalidad en abstracto, defender un interés particular que ha sido vulnerado por la expedición del acto administrativo.

Un sector es de la opinión de que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho sólo procede contra actos de contenido particular¹². Otro sector es de la opinión de que si bien por regla general procede contra actos de contenido particular y concreto, cabe también respecto de actos de contenido general y abstracto.¹³

Como se sabe, el Consejo de Estado, inicialmente sostuvo la posición según la cual la acción de nulidad era procedente sólo contra actos administrativos de carácter general, al paso que el contencioso subjetivo, en ese entonces denominado de plena jurisdicción, procedía sólo frente a actos de contenido personal, individual o concreto.¹⁴ Sin embargo, a partir de la sentencia de 10 de agosto de 1961 – C. P. Carlos Gustavo Arrieta –, el Consejo de Estado acogió

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-199/97. M.P.: Hernando Herrera Vergara.

¹² Así, por ejemplo, Ricardo Hoyos Duque en su salvamento de voto a la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 4 de marzo de 2003, Rad. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030).

¹³ Así, por ejemplo, Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, Sexta Edición, Señal Editora, 2002, pág. 45, quien sostiene que “Tanto en el contencioso de simple nulidad como en el de restablecimiento se impugnan actos administrativos unilaterales, bien de contenido general o bien de contenido particular.” En el mismo sentido, Juan Carlos Galindo Vácha, Lecciones de Derecho Procesal Administrativo, Vol. I, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, pág. 249 y 250, para quien “Podrán ser materia de esta pretensión los actos administrativos generales y particulares definitivos que, según el demandante, signifiquen el desconocimiento o lesión de derechos subjetivos amparados por las disposiciones legales...En el artículo 85 del C. C. A. no se delimita ni restringe el ámbito de los actos administrativos, por lo que debe entenderse que tanto los negocios jurídicos unilaterales generales, como particulares pueden ser objeto de la impugnación, siempre y cuando se pretenda un restablecimiento del derecho o la reparación de un daño”

¹⁴ Jorge Orlando Santofimio Gamboa, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Universidad Externado de Colombia, 2004, pág. 141 y ss, y 206.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

la tesis de las finalidades o motivos determinantes de la acción, según la cual *“la acción no depende de la naturaleza del acto que se pretende demandar sino del objeto inmediato que se busca proteger contra los efectos del acto administrativo. Desde esta perspectiva, con independencia de si el acto a demandarse es general o particular, lo determinante de la acción es la finalidad a la que se espera llegar con la impugnación del acto.”*¹⁵.

Se dijo entonces que:

*“El contencioso privado de plena jurisdicción es el contencioso del restablecimiento y de la responsabilidad estatal. En la regulación del artículo 67, la acción se desenvuelve en torno de estos tres elementos: la norma violada, el derecho subjetivo protegido por ella, y el acto violador de aquélla y éste. La decisión irregular de la administración infringe la regla legal y afecta de contragolpe la situación jurídica particular amparada por ella. Ya no hay un sencillo cotejo entre el precepto transgredido y el acto transgresor, porque entre esos extremos se interpone el derecho subjetivo lesionado cuya reparación constituye el objetivo esencial del recurso. Ese tercer elemento torna la simple violación en violación compleja, y la simple nulidad en nulidad con restablecimiento...”*¹⁶

La tesis desde entonces prolijada por el Consejo de Estado evolucionó y se le introdujeron modificaciones, evolución de que da cuenta en extenso la sentencia de marzo 3 de 2003, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁷. La Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 28 de agosto de 1992, señaló que *“La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, cabe contra los actos de carácter general y de carácter*

¹⁵ Jorge Orlando Santofimio Gamboa, ob. cit., pág. 143.

¹⁶ Consejo de Estado, sentencia de 10 de agosto de 1961.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de 4 de marzo de 2003, Rad. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030), C. P. Manuel Santiago Urueta Oyola.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

particular si se tienen como motivos determinantes de su ejercicio el quebrantamiento de un estatuto civil o administrativo, en cuanto ampare una situación jurídica subjetiva, y si tiene como finalidad la garantía de los derechos privados, civiles o administrativos, violados por un acto administrativo...”.

El Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento, reiteró la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos generales, particularmente en cuanto a que la procedencia de las acciones de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho no dependen de la naturaleza general o particular del acto acusado, sino de los motivos o finalidades de la acción:

“Asimismo, en cuanto al escogimiento entre la acción de nulidad y la de nulidad con restablecimiento del derecho, esta Corporación ha sentado que la procedencia de una u otra no depende de la naturaleza general o particular del acto acusado, sino de los motivos y finalidades de la acción. Por lo tanto, así como puede ejercerse la acción de simple nulidad contra actos de contenido particular, así también procede la nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto de contenido general, siempre y cuando éste acto sea el que ocasione directamente y por sí solo la lesión de un derecho o el perjuicio, sin necesidad de que medie otro acto de contenido particular que constituya aplicación del primero.”¹⁸

Es pertinente recordar también que la Corte Constitucional, en sentencia C - 426 de 29 de mayo de 2002, expresó lo siguiente:

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 14 de abril de 2005, Rad. 25000-23-24-000-2003-00825-01. C.P.: Camilo Arciniegas Andrade. Esta sentencia reitera la jurisprudencia del Consejo de Estado Sobre la teoría de los motivos y finalidades expuesta en sentencia proferida por la Sala Plena el 4 de marzo de 2003. C.P.: Mafueta Santiago Urueta Ayola. Rad. 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030). Esta sentencia hace un recuento de la evolución jurisprudencial que ha tenido la teoría de los motivos y finalidades.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

“Ciertamente, conforme a las reglas que identifican las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, se tiene que la diferencia fundamental entre éstas radica en que mientras la acción de nulidad tiene por objeto principal, directo y exclusivo preservar la legalidad de los actos administrativos, a través de un proceso en que no se debaten pretensiones procesales que versan sobre situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, limitándose a la simple comparación del acto con las normas a las cuales ha debido estar sujeto, la de restablecimiento del derecho, por su parte, no solo versa sobre una pretensión de legalidad de los actos administrativos, sino que propende por la garantía de los derechos subjetivos de los particulares mediante la restitución de la situación jurídica de la persona afectada, ya sea a través de una reintegración en forma específica, de una reparación en especie o de un resarcimiento en dinero.

Ello conduce a que, por fuera de lo que constituyen sus características más próximas, la procedencia de una u otra acción no esté determinada por el contenido del acto que se impugna -general o particular- ni por los efectos que de éstos se puedan derivar, sino por la naturaleza de la pretensión que se formule, o lo que es igual, por la clase de solicitud o de petición que se haga ante el órgano jurisdiccional. Si el proceso administrativo de anulación define su propia identidad a partir del bien jurídico a tutelar -la simple legalidad o ésta y la garantía de un derecho subjetivo-, la pretensión procesal se convierte en su objeto principal pues en torno a ella es que tiene lugar todo el curso de la actuación judicial.

....

“En esos términos, si la pretensión procesal del administrado al acudir a la jurisdicción se limita tan sólo a impugnar la legalidad del acto administrativo, no existe razón para desconocer el interés por el orden jurídico y privarlo del acceso a la administración de justicia, por la fútil consideración de que la violación alegada provenga de un acto de

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

contenido particular y concreto que también afecta derechos subjetivos.

.....

“Bajo este entendido, consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico (...). Siguiendo este mismo razonamiento, si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y la consecuente reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del término de caducidad a que hace expresa referencia el numeral 2º (sic) del artículo 136 del C. C. A., para que el juez proceda no sólo a decretar la nulidad del acto sino también al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada”.

Por otro lado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado el concepto de un nuevo tipo de actos administrativos, de naturaleza mixta, actos que, no obstante sus formas generales, se caracterizan por contener disposiciones que afectan a las personas individualmente consideradas en sus derechos¹⁹. Este tipo de actos tiene una doble naturaleza normativa; por un lado son generales pues tienen supuestos normativos o efectos jurídicos que son abstractos puesto que les son aplicables indistintamente a cualquier persona o cosa que llegare a encontrarse dentro de los supuestos descritos en el mismo, pero de otro lado generan efectos individuales o concretos. Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 4 de abril de 2001 (expediente 6538, Consejero ponente Gabriel Eduardo Mendoza), señaló²⁰:

¹⁹ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Tratado de Derecho Administrativo, t. III, 1ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 178.

²⁰ Esa posición es reiterada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de noviembre de 2001, exp. 6793, C. P.: Camilo Arciniegas Andrade

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

“Sobre el particular, la Sala advierte que en las sentencias de 26 de marzo de 1996 (Expediente núm. 3575, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz); 12 de agosto de 1999 (Expediente núm. 5500, Actor: Michelle Steuer Gutiérrez y otros, Consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa) y 28 de octubre de 1999 (Expediente núm. 3443, Actor: Edificio 9411 S.A., Consejero ponente doctor Juan Alberto Polo Figueroa), se ha expresado frente a actos similares al aquí acusado, lo siguiente: El acto acusado, en cuanto contiene decisiones con efectos particulares y generales, a la vez, resulta ser un acto administrativo mixto...”.

“En esta oportunidad reitera la Sala el criterio de que actos como el sub examine tienen naturaleza mixta y, por lo mismo, pueden ser enjuiciables a través de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A., pues, de prosperar la pretensión de nulidad, habría un restablecimiento del derecho automático para la actora...”

De lo expuesto, y atendida la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, es claro que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho puede ser impetrada en contra de actos administrativos de contenido mixto.

Por otra parte, la diferencia entre las dos acciones se establece, no por el contenido o la naturaleza del acto, sino por *“la naturaleza de la pretensión que se formule”*.

A esta última conclusión se llega bien al acudir a la doctrina de las finalidades o motivos determinantes de la acción, ora al acudir a la doctrina constitucional expresada en la sentencia C – 426 de 2002, o bien al acudir a la doctrina de los actos administrativos mixtos.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Conforme a lo expuesto, puede concluirse, entonces, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho procede, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, contra actos de contenido general.

De otro lado, en lo atinente a la cuestión acerca de si se requiere o no la previa expedición de un acto administrativo individual que defina la situación jurídica subjetiva del demandante, el criterio de la Sala es el de que si bien ello es lo que normalmente acontece, las normas legales citadas en realidad no lo exigen sino que basta que el derecho subjetivo esté menoscabado o conculcado. En la generalidad de los casos sólo es posible establecer la situación jurídica individual y concreta o subjetiva mediante la expedición del acto administrativo que la resuelve, pero ello es posible de establecer también, así sea por vía de excepción, sin necesidad de la previa expedición del acto administrativo individual, en aquellos casos en que atendida la finalidad y el propósito del acto administrativo, y su alcance, aparece de manera clara e inequívoca un perjuicio para la accionante, como acontece en el caso del Decreto 2668, en virtud de que con la mera expedición del acto se eliminan a sus destinatarios específicos los derechos consagrados en unas normas creadoras de bonificaciones o que les fijan remuneraciones, como lo son los Decretos 610 y 1239 de 1998.

No escapa a la Sala la consideración de que los casos de excepción han de verse con especial cautela y prudencia, toda vez que podría sostenerse que todo acto general de alguna manera lleva implícita, al aplicarlo al caso concreto, la afectación de un derecho subjetivo, o la producción de efectos particulares y concretos. No obstante, en materia laboral, y en el caso específico del Decreto 2668, salta de bulto que el acto produce efectos concretos y particulares respecto de todos aquellos destinatarios de la norma, es decir, de los magistrados y otros servidores públicos, a quienes se les vieron conculcados sus derechos.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

En esta materia es importante tener en cuenta, además, que el ordenamiento jurídico colombiano consagra el principio de primacía del derecho sustancial sobre las formalidades (artículo 228 de la Constitución Política).

Por otra parte, en lo tocante con la cuantía, surge la cuestión acerca de si el acto administrativo acusado es el que la debe contener o si, por el contrario, es la pretensión la que la determina. Lo anterior en vista de que la competencia atiende también el factor de la cuantía.

A este respecto señala la Sala que el artículo 128 del C. C. A. consagra la competencia del Consejo de Estado para conocer, privativamente y en única instancia, de "procesos" de nulidad de "actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional", y de los "procesos" de nulidad y restablecimiento del derecho "que carezcan de cuantía", en los cuales se controvertan "actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional", es decir, como se anotó antes, no se establece diferencia a este respecto en razón de la autoridad que expide el acto administrativo, puesto que en uno y otro caso se usa la misma expresión de "actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional".

A su vez, el artículo 131 del C. C. A. asigna a los Tribunales Administrativos, privativamente y en única instancia, el conocimiento de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía y en los cuales se controvertan "actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.", es decir, que, en contraposición, se excluyen aquellos procesos en que se controvertan "actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional".

Y el artículo 132 ibidem le asigna a los tribunales en primera instancia el conocimiento "de los siguientes asuntos", es decir - hay que entender -, " de los siguientes procesos", para guardar armonía con lo dispuesto en los artículos

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

128 y 131 ejusdem: en primer término, de los de nulidad de "*los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, distrital o municipal*", y, en segundo lugar, de los de nulidad y restablecimiento del derecho en los cuales se controvertan "*actos administrativos de cualquier autoridad*", distinguiendo es este caso en función de la cuantía y según que provengan o no de un contrato de trabajo o sean o no de carácter laboral.

Obsérvese que el legislador, para el caso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, se refirió a "*actos administrativos de cualquier autoridad*", sin señalar si se trataba únicamente de autoridades del orden departamental, distrital o municipal – como hubiera podido ser –, o si, precisamente por no distinguir, se refiere también a "*actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional*", es decir, sin distinguir si se trata de autoridades del orden nacional o no y sin distinguir, como antes se había anotado, entre el tipo de autoridad de que se trate.

Vistos literalmente los artículos nombrados, las conclusiones serían las siguientes en punto a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

"(i) si el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho carece de cuantía y en él se controvierten actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, la competencia correspondería al Consejo de Estado, privativamente y en única instancia; (ii) si el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho carece de cuantía y en él se controvierten actos administrativos expedidos por autoridades del orden departamental, distrital o municipal, la competencia es de los tribunales administrativos privativamente y en única instancia; y (iii) si el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tiene cuantía, y en él se controvierten actos administrativos "de cualquier autoridad", es decir, nacional o departamental, distrital o municipal, la competencia es del Tribunal Administrativo en primera instancia.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

Acorde con lo anterior, lo que establecen las normas citadas, - vistas literalmente, se reitera - es que la competencia del Consejo de Estado y la de los Tribunales Administrativos en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional está delimitada solamente en función de la cuantía, por cuanto, si no la hay o se carece de ella, del proceso conoce el Consejo de Estado privativamente y en única instancia; y si la hay, del proceso conoce el tribunal administrativo en primera instancia, en cuanto exceda de ciertas cuantías.

A los fines anteriores, estima la Sala, la cuantía del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho se determina en función de la pretensión al tiempo de la demanda, y no de que el acto administrativo la establezca. Las normas citadas definen la competencia, para el caso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en función de la cuantía del proceso o del asunto, y de la autoridad que expide el acto administrativo, si bien, desde luego, bien puede suceder que del propio acto administrativo se infiera la cuantía. No obstante, lo determinante en este tipo de acción no es que el acto administrativo contenga la cuantía, sino que la contenga la pretensión, al igual que es la naturaleza de la pretensión que se formule, y no el contenido o la naturaleza del acto, lo que define la diferencia entre la acción de nulidad y la de restablecimiento del derecho.

En consecuencia, sobre estas bases ha de entenderse que los Tribunales Administrativos conocerán de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos consagrados en el C. C. A. - cuando tengan cuantía y esta exceda ciertos valores -, es decir, que, a la luz del numeral 2º del art. 132 de dicho ordenamiento, si con ellas se pretende el restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provenga de un contrato de trabajo, consecuentemente a la pretensión de declaratoria de nulidad de actos

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

administrativos y, concretamente, de decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional, le asiste competencia a los Tribunales Administrativos, desde luego con sujeción a lo estatuido en el C. C. A. en materia de cuantías. A conclusión similar, en lo pertinente, se llega con fundamento en el numeral 3º del artículo 132 del referido ordenamiento.²¹

Recuérdese entonces que el Decreto 2668 de 1998 fue declarado nulo por sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, el 25 de septiembre de 2001²², declaratoria que se produjo en respuesta a una acción de simple nulidad y que tiene efectos *erga omnes*. La declaratoria de nulidad tiene efectos retroactivos o, lo cual quiere decir que se entiende que las cosas deben volver al estado anterior. Como se sabe, la declaratoria de nulidad tiene efectos retroactivos o *ex tunc*, lo cual quiere decir que se entiende que el acto no ha existido jamás.

Uno de los principios que contempla la ley 4ª de 1992 es el de revisar el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad. Esto se desprende del párrafo que contiene el artículo 14 de la citada ley 4ª:

“Artículo 14. 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

²¹ Esto último fue expuesto en sentencia del Consejo de Estado, Sección 2ª, agosto 30 de 2006, Rad. 180012331000199900129 01, No. Interno 5393-2002. Conjuez Ponente: José Fernando Torres Fernández de Castro.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjueces. Sentencia del 25 de septiembre de 2001, exp. 395-99. C. P. Alvaro Lecompte Luna.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

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.

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."

Teniendo en cuenta esta situación, es del caso mencionar que los "considerandos" del Decreto 610 de 1998 señalan lo siguiente:

"Que para el año fiscal de 1998, la remuneración de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; de los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; de los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado; de los Fiscales y Jefes de Unidad ante el Tribunal Nacional; de los Fiscales del Tribunal Superior Militar, de los fiscales ante Tribunal de Distrito, y de los jefes de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito, equivale al 46% de la remuneración de los magistrados de las Altas Cortes;

Que el Gobierno Nacional acordó con los representantes de los funcionarios mencionados en el considerando anterior, un esquema que gradualmente permita superar la desigualdad económica entre los dos niveles mencionados, así:

Para el año que corresponda a la vigencia fiscal para la cual se apruebe

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

por primera vez la apropiación presupuestal correspondiente, se aplicará un ajuste a los ingresos laborales que iguale al sesenta por ciento (60%) de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado;

Para la vigencia fiscal siguiente, el ajuste igualará al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado;

A partir del año correspondiente a la tercera vigencia fiscal, los ingresos laborales serán igual al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado”.

Se tiene entonces, que se decretó una bonificación por compensación para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Contencioso Administrativo, Nacional y Superior Militar; a los Magistrados Auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, y el Consejo Superior de la Judicatura; a los Abogados Auxiliares del Consejo de Estado; a los Fiscales y Jefes de Unidad ante el Tribunal Nacional; a los Fiscales del Tribunal Superior Militar, los Fiscales ante el Tribunal de Distrito, y los jefes de Unidad de Fiscalía ante Tribunal de Distrito, con carácter permanente, que, sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto perciben los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura.

Así las cosas y en aras de superar la visible desigualdad entre los funcionarios

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

mencionados y los Magistrados de las Altas Cortes, se creó un mecanismo denominado "bonificación por compensación". El Decreto en cuestión no hizo otra cosa que atender el principio sentado en el parágrafo del artículo 14 de la ley 4ª de 1992, según el cual el Gobierno debe revisar el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad. El Decreto en sus considerandos reconoce la desigualdad económica que hay entre los funcionarios de la Rama Judicial y por esta razón, atendiendo a dichos criterios de equidad, crea la bonificación. Se trata de una medida tendiente a mantener la equidad y proporcionalidad de la remuneración entre los funcionarios de la Rama Judicial.

Si bien es cierto que la parte resolutive del Decreto 610 de 1998 sólo comprende el pago de una bonificación por compensación, con carácter permanente, que sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto perciben los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, no es de recibo la interpretación en cuanto a que la única bonificación a que tienen derecho los funcionarios mencionados por el Decreto es la del sesenta por ciento (60%) en tanto que es la única mencionada en la parte resolutive, y no lo están las del setenta por ciento (70%) y ochenta por ciento (80%) para los años 2000 y 2001 respectivamente.

Los decretos reglamentarios tienen la función de fijar y desarrollar los detalles de aplicación de los principios que esta contiene. La decisión que adopta el Decreto 610 de 1998 está en armonía total con lo que dispone la ley marco. El Decreto en cuestión no hace más que conferir una bonificación a los funcionarios de la Rama Judicial que permita superar la desigualdad económica entre ellos, y esto solo se logra al establecer las bonificaciones del sesenta, setenta y ochenta por ciento para los años 1999, 2000 y 2001, y esa fue la

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

decisión tomada por el Gobierno Nacional, el cual implícitamente aceptó y reconoció en buena medida, el derecho salarial que venían reclamando los funcionarios allí mencionados, y que terminaron como es de público conocimiento por vía de transacción y conciliación. Es bien sabido que una de las características de los actos administrativos es la de ser una manifestación de voluntad de un ente de derecho que toma una decisión con efectos jurídicos²³. Esta decisión no se encuentra circunscrita a la parte resolutive del decreto sino que está expresada en el decreto como un todo. Afirmar que la única bonificación comprendida en el Decreto 610 de 1998 es la que se encuentra en la parte resolutive sería caer en un formalismo del todo excesivo, contrario al ordenamiento jurídico colombiano, ya que este consagra el principio de primacía del derecho sustancial sobre las formalidades (artículo 228 de la Constitución Nacional). En consecuencia, atendiendo al mandato constitucional de primacía del derecho sustancial sobre las formalidades y a la decisión contenida en el acto administrativo dictado por el Gobierno Nacional, las bonificaciones del setenta por ciento (70%) y del ochenta por ciento (80%) para los años 2000 y 2001 respectivamente son de pago obligatorio para los funcionarios contenidos en el supuesto de hecho del Decreto, cuando así la demanda y la apelación de la misma parte lo pretende, como en este caso.

Se ha dicho que la bonificación por compensación era una mera expectativa y

²³ “El acto en la doctrina general, en forma simple, es una manifestación de voluntad de un ente de derecho. Es una decisión que produce efectos jurídicos. La noción de decisión es entonces un concepto central dentro de esta materia, y se infiere que para que la jurisdicción intervenga a modo de control se requiere que el objeto sobre el cual constituya, en materia de manifestación intencional, la voluntad de decisión que en el lenguaje de derecho comparado se denomina a veces providencia, otras veces resolución o decreto, pero cuyo elemento central, al lado de otros que integran su esencia, es la virtualidad de producir efectos de derecho. Así, al acto administrativo, a la luz de ley colombiana, es una manifestación de voluntad, mejor se diría de la intención, ya que ésta supone aquella, en virtud de la cual se dispone, se decide, se resuelve una situación o una cuestión jurídica, para que como consecuencia crear, modificar o extinguir una relación de derecho (...).” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 22 de enero de 1987, exp.549, C.P.: Hernán Guillermo Aldana Duque. En igual sentido, Sección Primera. Sentencia del 5 de agosto de 1991, exp. 1588, C.P.: Yesid Rojas S.: “elemento esencial el carácter decisorio que lo haga capaz de producir efectos jurídicos; de crear, modificar o extinguir una situación jurídica. Sólo entonces dicho acto se coloca en condiciones de ser susceptible de control jurisdiccional 8...” Sección Segunda. Sentencia del 18 de diciembre de 1991, exp. 3936, C.P.: Álvaro Lecompte Luna.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

no un derecho adquirido. Hay que recordar que el Decreto 2668 de 1998 fue declarado nulo, lo cual tiene como efecto el revivir los Decretos 610 de 1998 y 1239 de 1998. En consecuencia, el derecho a la bonificación que establece el Decreto 610 de 1998 sigue vigente y por tanto constituye un derecho adquirido y vigente de la demandante. Esto se confirma puesto que la expedición de la Ley 482 del 15 de noviembre de 1998 –aprobatoria del Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de 1999- incluyó las partidas destinadas al pago específico de la “bonificación” creada por el Decreto 610 de 1998, cumpliendo con el requisito legal establecido para la correcta asignación de los valores derivados de los porcentajes establecidos en el decreto 610 como medida de compensación gradual.

El Decreto 664 de 1999 establece la bonificación por compensación para los magistrados y servidores públicos allí relacionados, a partir del 1 de septiembre de 1999. El Consejo de Estado en sentencia del 11 de diciembre de 2003²⁴, precisó que el Decreto de 1999 en realidad no creó “una bonificación por compensación diferente de la prevista en los Decretos 610 y 1239. Es el mismo derecho con diferente cuantía. Pero el Decreto 664 perdió fuerza ejecutoria cuando se declaró nulo el Decreto 2668, como consecuencia de que el Decreto 664 se expidió sobre la base de que la bonificación por compensación a que se refieren el 610 y 1339 no existía, y por ello se utilizó la expresión obvia de “créase”; entonces si el día anterior a la expedición del Decreto 664 la bonificación por compensación no existía, ella es el fundamento fáctico jurídico de su expedición, pero al declararse nulo el Decreto 2668 y recobrar vigencia el Decreto 610 y 1239, ello determina que el día anterior estaban vigentes éstos y, por ende, desapareció el fundamento fáctico y jurídico del tantas veces citado Decreto 664, que es lo que conforme al artículo 66, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo, se denomina “pérdida de fuerza ejecutoria”²⁵,

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 11 de diciembre de 2003, exp. 99-3971.

²⁵ En repetidas oportunidades se ha pronunciado al respecto el Consejo de Estado respecto, ejemplo de ello es: “Corresponde, entonces, a la Sala, para determinar la procedencia o improcedencia de las pretensiones de la demanda, dilucidar los siguientes interrogantes:

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

fenómeno que se traduce en que por mandato legal un acto administrativo no está llamado a seguir produciendo efectos, sin necesidad de declaración judicial que así lo disponga”.

Como la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo se traduce en que un acto administrativo cese de producir efectos, el pago de la bonificación por compensación debe hacerse siguiendo las directrices del Decreto 610 de 1998, y teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda. En este aspecto se confirma lo dicho en la sentencia de primera instancia. El restablecimiento del derecho que se ordena significa que se debe reconocer y pagar a la parte demandante, las diferencias que resulten a su favor entre lo que se haya pagado efectivamente y lo que se le deba pagar, con base en el porcentaje del 60% señalado por el Tribunal, adicionadas con la actualización de las sumas respectivas y los intereses moratorios correspondientes, debiéndose descontar para la liquidación los valores que a esa fecha hubiese recibido el actor por ese mismo concepto.

1o. Todos los actos administrativos que profieran las diferentes autoridades, colombianas que ejercen función administrativa, se extinguen y pierden su fuerza ejecutoria por el fenómeno jurídico del decaimiento reconocido por la ley, la jurisprudencia y la doctrina nacional ?

2o. Cuando se produce la declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal en que se funda un acto administrativo creador de situación jurídica individual o concreta, se produce la extinción y pérdida de fuerza ejecutoria de ese acto administrativo?

En cuanto a lo primero, considera la Sala que, salvo norma expresa en contrario, todos los actos administrativos, ya que la ley no establece distinciones, en principio, son susceptibles de extinguirse y, por consiguiente, perder su fuerza ejecutoria, por desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico (art. 66 C.C.A.), pues, es claro que, por ejemplo, un decreto reglamentario dictado por un gobernador, intendente - ya no los habrá, comisario - tampoco existirán - o alcalde, con fundamento en Ordenanza o acuerdo, no puede subsistir, seguir surtiendo sus efectos, ante la declaratoria de nulidad de aquélla o de éste realizada por sentencia ejecutoriada proferida por el juez contencioso - administrativo, en razón de desaparecer el objeto de la reglamentación; que el nombramiento de un funcionario, que requiere necesariamente la calidad de ciudadano, se vuelva ineficaz si posteriormente el interesado pierde la ciudadanía, caso en el cual la Administración se limita a constatar que se ha operado la desinvestidura, como lo sostiene E. Sayagues Laso (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1959, Tomó 1, pág. 527); y, que el acto administrativo por medio del cual se ha reconocido y ordenado pagar una pensión de invalidez a un empleado público, pierda esa fuerza obligatoria y se extinga ante la circunstancia fáctica de que, con posterioridad, el empleado recupere totalmente su capacidad laboral, o al menos, en un porcentaje que coloque esa pérdida de la capacidad laboral en menos de su setenta y cinco por ciento.” Consejo de Estado, Sección Primera. Expediente 949. Sentencia del primero (1) de agosto de 1991. C.P. Miguel González Rodríguez.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

En suma, lo anterior es suficiente para registrar la legalidad de la decisión de primera instancia, la cual se confirmará en lo que respecta a los numerales primero (1), tercero (3), cuarto (4), quinto (5), séptimo (7) y octavo (8) del resuelve.

En lo que hace referencia a los numerales segundo (2) y sexto (6) se modificarán de acuerdo con lo siguiente:

Sin embargo, en consideración a lo solicitado en la demanda y nuevamente invocado en la apelación habrá de adicionarse a la decisión de primera instancia el pago correspondiente a la bonificación por compensación para el año 2000 y 2001, en consideración a lo expuesto en la presente providencia, toda vez, que en las pretensiones de la demanda se estableció: *"La bonificación por compensación se pagará, en la suma de dos millones ochocientos once (\$2.811.000) mil pesos mensuales adicionales a los ingresos que devenga mi mandante, hasta igualar al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, **desde el primero de enero de 1999 y en adelante con los reajustes, incrementos, y actualizaciones que reconocen la ley la jurisprudencia.**"* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Se puede evidenciar cómo en la demanda, no sólo se solicitó el pago de la bonificación por compensación para el año de 1999, sino que se requirió el pago de la misma desde el primero de enero de 1999, y se extendió más allá del referenciado año, al detallarse *"en adelante con los reajustes, incrementos, y actualizaciones que reconocen la ley la jurisprudencia"*. En este punto es importante señalar que la pretensión esta expuesta de forma amplia al solicitar los diversos incrementos y actualizaciones que por vía jurisprudencial o legal han de darse, de ahí que tenga cabida en el presente

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

caso dar lugar al reconocimiento de estos. De esta forma, se puede ver por un lado el interés a que trascienda en lo referente al período de 1999, y por el otro, a que se tengan en cuenta los incrementos y ajustes establecidos en la normativa; en el caso en concreto, ha de hacerse alusión a lo dispuesto en los Decretos 610 y 1239 de 1998, en virtud del cual se señaló como incremento para el año 2000 el setenta por ciento (70%) y para el año 2001 el ochenta por ciento (80%) respecto de lo que por todo concepto devenguen las autoridades enunciadas en tales decretos. Asimismo, deben realizarse los reajustes de los que trata el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, así como aplicarse los artículos 176 y 177 del mismo ordenamiento.

En este sentido, teniendo en cuenta que no se trata de una simple expectativa, sino que contrario a lo que se ha aducido respecto de las diferencias entre las partes motiva y resolutive de los actos administrativos, se debe tomar en cuenta para el pago que aquí se ordena correspondiente a un derecho efectivamente causado. En otras palabras, deberá pagársele a la parte actora en consideración a lo expuesto en el Decreto 610 de 1998:

“Para la vigencia fiscal siguiente, el ajuste igualará al setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto devenguen los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado;

“A partir del año correspondiente a la tercera vigencia fiscal, los ingresos laborales serán igual al ochenta por ciento (80%) de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado;”

De acuerdo con esto, las pretensiones de la demanda, no han de entenderse únicamente respecto de la suma de dos millones ochocientos once mil

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

(\$2.811.000) pesos moneda corriente, sino que de conformidad a lo solicitado, debe pagársele a GUILLERMO LEON MARTINEZ NARVAEZ, lo concerniente al tiempo laborado desde el primero (1) de enero de 1999 en adelante, tal y como lo señaló la pretensión sexta (6) de la demanda.

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

F A L L A :

PRIMERO: MÓDIFICASE el numeral SEGUNDO (2) del resuelve de la sentencia del tres (3) de marzo de dos mil cuatro (2004) proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso promovido por **GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ** contra **NACIÓN MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, el cual quedará así:

DECLARASE la nulidad del acto administrativo tácito por medio del cual el Gobierno Nacional negó al Dr. **GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ** el derecho a percibir una bonificación por compensación con carácter permanente, la cual sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia para el año de mil novecientos noventa y nueve (1999). De igual forma se harán los correspondientes ajustes del setenta por ciento (70%) para el año dos mil (2000) y del ochenta por ciento (80%) para el año dos mil uno (2001), todo esto de conformidad con lo establecido en los Decretos 610 y 1239 de 1998.

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

SEGUNDO: MÓDIFICASE el numeral SEXTO (6) del resuelve de la sentencia del tres (3) de marzo de dos mil cuatro (2004) proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo de Nariño, en el proceso promovido por **GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ** contra **NACIÓN MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, el cual quedará así:

CONDENESE a la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Procuraduría General de la Nación a pagar al Dr. **GUILLERMO LEÓN MARTÍNEZ NARVAEZ** la bonificación por compensación con carácter permanente, la cual sumada a la prima especial de servicios y a los demás ingresos laborales actuales, iguale al sesenta por ciento (60%) de los ingresos laborales que por todo concepto percibe el Procurador General de la Nación o un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia para el año de mil novecientos noventa y nueve (1999). De igual forma se harán los correspondientes ajustes del setenta por ciento (70%) para el año dos mil (2000) y del ochenta por ciento (80%) para el año dos mil uno (2001), todo esto de conformidad con lo establecido en los Decretos 610 y 1239 de 1998. Para la liquidación se deberán descontar los valores que a la fecha haya recibido la parte demandante por concepto de bonificación por compensación. Las anteriores sumas deberán pagarse indexadas, teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE, en los términos del Artículo 178 del Código Contencioso Administrativo. Deberá darse cumplimiento a la presente sentencia de conformidad a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

TERCERO: CONFÍRMASE en su totalidad los demás incisos y numerales de la sentencia del tres (3) de marzo de dos mil cuatro (2004), proferida por la Sala de Conjuces del Tribunal Administrativo del Nariño.

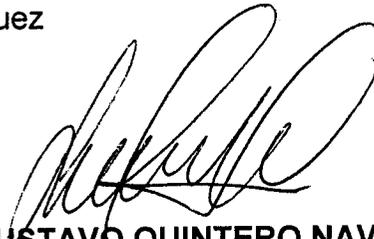
Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.
Cúmplase.-

Expediente No.3288-2004
Actor: Guillermo León Martínez Narváez

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha precitada.


JOSE FERNANDO TORRES FERNANDEZ DE CASTRO
Conjuez

ERNESTO FORERO VARGAS
Conjuez
AUSENTE


GUSTAVO QUINTERO NAVAS
Conjuez