



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)

Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA**

CONJUEZ PONENTE: SANTOS ALIRIO RODRÍGUEZ SIERRA

Bogotá, D. C., veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho

Radicación: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)

Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

Demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros

Asunto: Admite y escinde demanda- Ley 1437 de 2011

Decide el despacho sobre la admisión de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho presentada Martha Lucía Granada de Parra I contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública y Fiscalía General de la Nación, en la que solicita la declaratoria de nulidad de las normas a través de las cuales el Gobierno Nacional reguló la prima especial de servicios para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, y del acto administrativo de carácter particular mediante el cual se denegó la reliquidación de dicha prestación como un porcentaje adicional al salario.

ANTECEDENTES

En ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrados, respectivamente, en los artículos 135 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, la parte actora solicitó la declaratoria de nulidad de algunos apartes normativos de los siguientes actos administrativos de carácter general y de uno particular:

1. Decretos nacionales

- Decreto 53 de 1993, artículo 6 y 16.
- Decreto 108 de 1994, artículo 7 y 18.
- Decreto 49 de 1995, artículo 7 y 17.
- Decreto 108 de 1996, artículo 7 y 17.
- Decreto 52 de 1997, artículo 7 y 17.
- Decreto 50 de 1998, artículo 7 y 18.
- Decreto 38 de 1999, artículo 7 y 17.
- Decreto 685 de 2002, artículo 7 y 16.



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)

Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

- Decreto 2743 de 2000, artículo 8 y 17.
- Decreto 2729 de 2001, artículo 8 y 17.
- Decreto 3549 de 2013, artículo 15.
- Decreto 4180 de 2004, artículo 15.
- Decreto 943 de 2005, artículo 15.
- Decreto 396 de 2006, artículo 15.
- Decreto 625 de 2007, artículo 15.
- Decreto 665 de 2008, artículo 15.
- Decreto 730 de 2009, artículo 16.
- Decreto 1395 de 2010, artículo 16.
- Decreto 1047 de 2015, artículo 15.
- Decreto 875 de 2012, artículo 15.
- Decreto 1035 de 2013, artículo 15.
- Decreto 205 de 2014, artículo 15.
- Decreto 1087 de 2015, artículo 16.
- Decreto 219 de 2016, artículo 16.
- Decreto 989 de 2017, artículo 17.

2. Acto administrativo particular

- Resolución No 2-0762 del 24 de marzo de 2017, expedida por el subdirector de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación, mediante la que se negó la reliquidación de la prima especial de servicios y confirmó el Oficio No. DS-06-12-6-SAJ-1003 del 19 de diciembre de 2016.

CONSIDERACIONES

En vista de que, según la demandante, acude a esta Corporación con ocasión de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, el despacho considera conveniente precisar lo siguiente:

Mediante auto del 18 de octubre de 2019¹, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda de esta Corporación analizó la admisión de una demanda de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad y restablecimiento del derecho que, al igual que en el asunto de la referencia, pretendió la nulidad de un acto administrativo de carácter general y uno de carácter particular. En síntesis, en esa oportunidad se señaló:

1. La competencia para conocer del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, es exclusiva de la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado.
2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad sólo es procedente en los eventos en que se cuestiona la legalidad de un acto administrativo por violación directa a la Constitución Política.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Conjuces, auto del 18 de octubre de 2019. Conjuce ponente: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Expediente 11001-03-25-000-2018-00261-00 (0985-2018).



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)
Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

3. En los eventos en que la precitada acusación de ilegalidad requiera de la valoración de normas jurídicas de nivel inferior – leyes, decretos-, el medio de control procedente no es el de nulidad por inconstitucionalidad sino el de nulidad simple.
4. De conformidad con el artículo 171 del CPACA, al juez administrativo le asiste la facultad para reconducir la demanda por los cauces procesales que correspondan, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.
5. Para que sea procedente la acumulación de pretensiones formuladas a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, no basta con examinar la conexidad de supuestos fácticos y jurídicos, sino que debe verificarse si la cuantía pretendida en el interés particular obedece a la misma instancia que el de carácter general, en atención a la garantía del principio constitucional de doble instancia.
6. En los eventos en que se incluyan pretensiones subjetivas de restablecimiento del derecho, en la demanda de nulidad presentada ante el Consejo de Estado, derivadas de la anulación de un decreto dictado por el Gobierno Nacional, tales reclamaciones deben escindirse de la demanda y remitirse al juez o tribunal competente, de conformidad con las reglas de reparto por factor cuantía, para que sean tramitadas de acuerdo con éste. En ese caso, el Consejo de Estado continuará conociendo de la pretensión general de nulidad del decreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho estima que la presente controversia debe tramitarse a través de los medios de control de nulidad simple y de nulidad y restablecimiento del derecho, y no de nulidad por inconstitucionalidad, puesto que en la demanda se alegaron como vulneradas normas de rango constitucional y otras leyes de rango inferior; estas últimas, expedidas en ejercicio de la facultad reglamentaria consagrada por la Constitución Política y en atención a la ley marco que concretó el asunto objeto de discusión, esto es, la Ley 4 de 1992.

No obstante, esta Corporación carece de competencia para adelantar de manera conjunta ambos medios de control, puesto que si bien la nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del Gobierno Nacional son competencia



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)
Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

del Consejo de Estado en única instancia, lo cierto es que el restablecimiento del derecho que pretende la parte actora debe tramitarse en dos instancias, de las que, según los artículos 152 y 154 del CPACA, son competentes para conocer en primera los Tribunales Administrativos o los Jueces Administrativos, dependiendo de la cuantía.

Ahora, habida cuenta de que la mayor pretensión de carácter particular formulada en la demanda corresponde a \$582.649.203, cifra que equivale a una cuantía de 780 SMLMV², el asunto de la referencia es de competencia de un Tribunal Contencioso Administrativo en primera instancia, según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

Siendo así, como la acumulación de pretensiones subjetivas que formula la parte demandante es improcedente, el despacho, en atención a lo dispuesto en el artículo 171 *ibídem* y a los principios de economía procesal, celeridad y *pro actione*, y en ejercicio de los poderes de saneamiento contemplados en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, escindiré³ la demanda respecto de las pretensiones particulares o subjetivas y dispondrá que, a través de la Secretaría de la Sección Segunda, se remita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Segunda, Reparto-, para que tramite únicamente lo relacionado con su competencia, esto es, lo atinente a las “pretensiones de la nulidad particular” relacionadas en el acápite V de la demanda. La parte actora, tendrá la carga de sufragar la reproducción de las copias respectivas para cumplir con la orden de escindir la demanda.

DE LA ADMISIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

En atención a que esta Corporación conserva la competencia para conocer de la pretensión general formulada por la parte actora, y a que a ésta se le dará el trámite del medio de control de nulidad simple, el despacho señala que:

² Se tiene en cuenta el salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de la presentación de la demanda, es decir, al 27 de octubre de 2017 que correspondió a \$ 737.717,00.

³ La Sección Quinta del Consejo de Estado ha venido aplicando la figura de la escisión de la demanda de manera reiterada en recientes oportunidades. Sobre el particular se pueden consultar los autos de 29 de agosto de 2014, exp. 11001032600020130013800, y de 13 de agosto de 2015, exp. 11001032800020150001800, con ponencia de la Consejera de Estado Lucy Bermúdez. También véase: Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección B, Auto del 8 de febrero de 2017, Expediente 110010325000201401192 00, N° interno 3850-2014, actor Lilia Beatriz Rojas González.



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)
Demandante: Martha Lucía Granada de Parra

Una vez examinado el escrito de la demanda, se observa que se encuentran configurados los requisitos formales exigidos por el artículo 162 del CPACA; que por tratarse del medio de control de nulidad simple, la demanda puede ser presentada en cualquier tiempo, según lo previsto en el artículo 164 ibídem; y que se aportaron los documentos y anexos exigidos por el artículo 166 del mismo, por lo que la demanda se admitirá y se dispondrá la notificación correspondiente en los términos del artículo 199 de la misma norma.

En mérito de lo expuesto se:

RESUELVE:

PRIMERO. ESCINDIR la demanda de la referencia para que, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia, las pretensiones subjetivas de nulidad y restablecimiento del derecho sean conocidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. La demanda que se someterá al conocimiento del Tribunal, en primera instancia, será aquella que busca discutir la legalidad de la Resolución No 2-0762 del 24 de marzo de 2017, expedida por el subdirector de Talento Humano de la Fiscalía General de la Nación, mediante la que se negó la reliquidación de la prima especial de servicios y confirmó el Oficio No. DS-06-12-6-SAJ-1003 del 19 de diciembre de 2016.

SEGUNDO. Por Secretaría, **REMITIR** de manera inmediata copia íntegra de este expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – reparto-, a efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral anterior. A la parte actora se le asigna la carga de suministrar lo que corresponda para la reproducción de las copias respectivas.

TERCERO. ADMITIR, en única instancia, el medio de control de nulidad simple promovido por Martha Lucía Granada de Parra contra la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública y Fiscalía General de la Nación, respecto de los siguientes Decretos Reglamentarios:

- Decreto 53 de 1993, artículo 6 y 16.
- Decreto 108 de 1994, artículo 7 y 18.
- Decreto 49 de 1995, artículo 7 y 17.
- Decreto 108 de 1996, artículo 7 y 17.
- Decreto 52 de 1997, artículo 7 y 17.
- Decreto 50 de 1998, artículo 7 y 18.



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)
Demandante: Martha Lucia Granada de Parra

- Decreto 38 de 1999, artículo 7 y 17.
- Decreto 685 de 2002, artículo 7 y 16.
- Decreto 2743 de 2000, artículo 8 y 17.
- Decreto 2729 de 2001, artículo 8 y 17.
- Decreto 3549 de 2013, artículo 15.
- Decreto 4180 de 2004, artículo 15.
- Decreto 943 de 2005, artículo 15.
- Decreto 396 de 2006, artículo 15.
- Decreto 625 de 2007, artículo 15.
- Decreto 665 de 2008, artículo 15.
- Decreto 730 de 2009, artículo 16.
- Decreto 1395 de 2010, artículo 16.
- Decreto 1047 de 2015, artículo 15.
- Decreto 875 de 2012, artículo 15.
- Decreto 1035 de 2013, artículo 15.
- Decreto 205 de 2014, artículo 15.
- Decreto 1087 de 2015, artículo 16.
- Decreto 219 de 2016, artículo 16.
- Decreto 989 de 2017, artículo 17.

CUARTO. NOTIFICAR personalmente este auto a los demandados, haciéndoles entrega de copia de la demanda y de sus anexos, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO. NOTIFICAR personalmente este auto al representante legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, haciéndole entrega de copia de la demanda y de sus anexos, en atención a lo previsto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO. NOTIFICAR personalmente este auto al señor Agente del Ministerio Público, haciéndole entrega de copia de la demanda y de sus anexos, como lo dispone el numeral 2 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMO. CORRER traslado a la parte demandada en los términos del artículo 172 de la Ley 1437 de 2011, es decir, por el término de 30 días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de la citada ley, y dentro del cual podrá contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía o presentar demanda de reconvención.

OCTAVO. ADVERTIR a los demandados que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, con la contestación a la demanda deben aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretendan hacer valer en el proceso.



Radicado: 11001 03 25 000 2017 00843 00 (4485-2017)
Demandante: Martha Lucia Granada de Parra

NOVENO. ADVERTIR a los demandados que, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, durante el término para dar respuesta a la demanda, las entidades demandadas deberán allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder y que la inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto.

DÉCIMO. NOTIFICAR por estado a la parte demandante la presente providencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

DÉCIMO PRIMERO. INFORMAR a la comunidad la existencia de este proceso, conforme con el numeral 5 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011.

DECIMO SEGUNDO. RECONOCER personería como apoderado principal a Robinson Javier Herrera Peñalosa y como apoderado suplente a Norbey Darío Ibáñez Robayo, para los fines y alcances del poder visible a folio 16 del expediente.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'SAS', is written over a faint circular stamp.

SANTOS ALIRIO RODRÍGUEZ SIERRA
Conjuez