



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico
JUZGADO 13° ADMINISTRATIVO ORAL DE BARRANQUILLA

Barranquilla, dos (02) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicado	08-001-33-33-013-2020-00133-00
Medio de control	CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
Demandante	JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS
Demandado	NACION – PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
Juez Ad Hoc	Dr. ELKIN ALBERTO SANTODOMINGO GUERRERO

1. ASUNTO

La Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos, remitió actuación correspondiente al trámite de la conciliación extrajudicial realizada de común acuerdo entre la señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, representada por su apoderado judicial Doctor JESUS DAVID CANTILLO GUERRERO y la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, representada por Doctor GABRIEL JULIAN PORRAS CASTILLO, en virtud del poder a él otorgado con facultades para conciliar por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de dicha entidad, Doctora EDNA JULIETA RIVEROS GONZALES.

2. ANTECEDENTES

2.1. PETICION

El Despacho se permite transcribir textualmente lo expresado por la parte convocante en el petitum de la Solicitud de Conciliación Extrajudicial:

“(…)

PRIMERO: Se anule acto administrativo negativo ficto o presunto generado por la falta de respuesta a la petición presentada el 7 de noviembre de 2019, ante la Procuraduría General de la Nación respecto al reconocimiento y pago de la *prima especial* y el consecuente ajuste prestacional, conforme lo regula el artículo 14 de la Ley 4° de 1992 y la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 2 de septiembre de 2019.

SEGUNDO: Se inapliquen por inconstitucional e ilegal los artículos de los decretos a saber, en todo lo referente al reconocimiento de la prima especial: Decreto 658 de 2008, Decreto 723 de 2009, Decreto 1388 de 2010, Decreto 1039 de 2011, Decreto 0874 de 2012, Decreto 1024 de 2013, Decreto 194 de 2014, Decreto 1105 de 2015 y demás decretos que regulan el reconocimiento de la prima especial.

TERCERO: Reconocer, liquidar y pagar a favor de mi poderdante JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, la prima especial de servicios, como INCREMENTO a la asignación básica mensual legalmente establecida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, y la Sentencia de Unificación del 2 de Septiembre de 2019 proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, desde que este se desempeña en calidad de Procuradora Administrativa Judicial I y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, y que las prestaciones que se causen en el futuro se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

CUARTO: Reconocer, liquidar y pagar las diferencias generadas por el pago irregular de la prima especial, desde que este se desempeña en calidad de Procuradora Administrativa Judicial I y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, solicitando, además, que las prestaciones que se causen en el futuro se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

QUINTO: Reconocer, reliquidar y pagar las prestaciones sociales devengadas por mi mandante, liquidadas con el 100% de la asignación mensual, es decir, con inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial, desde que este se desempeña en calidad de Procuradora Administrativa Judicial I y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, solicitando además, que las prestaciones que se causen en el futuro se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

SEXTO: Pagar las diferencias que se generen a favor de mi mandante por concepto de la reliquidación de salario y prestaciones sociales, debidamente indexadas con los respectivos intereses moratorios liquidados a la tasa más alta permitida por la ley.”

2.2. FUNDAMENTOS FACTICOS

Los hechos expuestos por la parte convocante son los siguientes:

“(…)

PRIMERO: La señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, se encuentra vinculada a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN en calidad de PROCURADOR 63 ADMINISTRATIVA JUDICIAL I DE BARRANQUILLA, desde el 1° de agosto de 2016.

SEGUNDO: La remuneración mensual que ha venido percibiendo mi mandante, no corresponden a lo que efectivamente debe percibir para el cargo de Procuradora Administrativa Judicial I, debido a que, por un error de interpretación en la norma contenida en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, la demandada viene tomando el 30% de la asignación mensual a título de prima especial, siendo que debe tomar como base el 100% de la asignación básica para luego adicionar la prima especial que corresponde al 30%.

TERCERO: Por tal motivo, y al restarle el 30% a la asignación básica mensual de la actora, se le ha visto desmejorado no solo su remuneración mensual sino sus prestaciones sociales, las cuales han venido siendo liquidadas conforme al 70% de su asignación mensual, y no con el 100% de lo que debe percibir a título de asignación mensual, y de igual forma a mi mandante nunca se le ha pagado la prima especial, ya que solo ha cancelado el equivalente al 100% de su asignación mensual, y por lo anterior sus prestaciones sociales no han sido canceladas de manera correcta, esto desde que funge como Procuradora Administrativa Judicial I.

CUARTO: Por lo anterior, el día 7 de noviembre de 2019 mi mandante radicó derecho de petición ante la Procuraduría General de la Nación, donde solicitó el pago de la prima especial así como la reliquidación de sus prestaciones con la inclusión del 30% de la asignación básica que está siendo excluido por habersele dado el título de prima especial de manera equivocada y el correspondiente pago de las diferencias prestacionales generados por ello, teniendo como fundamento lo dispuesto por la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de septiembre de 2019.

QUINTO: Como respuesta a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación expidió el oficio No. 1110030000000 del 30 de diciembre de 2019, notificado el mismo día por correo electrónico, a través del cual manifiesta que ha solicitado los fondos al Ministerio de Hacienda para cumplir con lo resuelto en la Sentencia de Unificación del 2 de septiembre de 2019, pero que aún no posee los dineros necesarios para cumplir tal contingencia, respuesta que no satisface lo pretendido en la petición elevada, por lo que opera el acto administrativo ficto o presunto de que trata el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011”.

2.3. TRAMITE DE LA SOLICITUD DE CONCILIACION ANTE LA PROCURADURIA

La solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 10 de marzo de 2020, cuyo reparto correspondió a la Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos, radicada bajo el número 3519 – 2020 y se admitió para su trámite mediante auto, en el que, además, se señaló como fecha y hora para la realización de la audiencia de conciliación el 23 de junio de 2020, a las 10:00 am.

El día 19 de junio de 2020, el apoderado judicial de la entidad convocada presentó solicitud de aplazamiento de la diligencia, la cual fue aceptada por la Procuraduría

117 Judicial II Para Asuntos Administrativos, fijándose como nueva fecha para el desarrollo de la audiencia de conciliación el día 28 de julio de 2021.

Llegado el día estipulado para llevar a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial, se hicieron presentes los abogados JESUS DAVID CANTILLO GUERRERO, como apoderado de la parte convocante y GABRIEL JULIAN PORRAS CASTILLO, como apoderado de la parte convocada.

En uso de la palabra, el apoderado judicial de la parte convocada, expresó:

“(...) para efectos de proponer el acuerdo conciliatorio, se debe tener en cuenta la liquidación elaborada por los señores Juan Bautista López Pinto y Fernando Pereira Toro, funcionarios del Grupo de Nómina de la Procuraduría General de la Nación, que se anexa a la presente certificación, en original.

En consecuencia, se imparten instrucciones al apoderado de la entidad para conciliar con la parte demandante, por la suma de OCHENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL NOVENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$85.741.095). Esta suma de dinero incluye el valor del capital con indexación, al cual se le harán los descuentos de Ley, sin que haya lugar a reconocimiento alguno por concepto de intereses. La propuesta conciliatoria en los términos indicados, se hace con el fin de prevenir un daño antijurídico para la entidad.

Cabe advertir igualmente, que, en caso de llegar a un acuerdo conciliatorio y a su respectiva aprobación por parte del juez, el pago se hará en los términos dispuestos en la Resolución No. 147 del 5 de abril de 2018, que establece el trámite interno para el reconocimiento contable de las demandas en contra de la Procuraduría General de la Nación, el cumplimiento de las sentencias judiciales, los laudos arbitrales y las conciliaciones a su cargo”.

Acto seguido, en uso de la palabra el apoderado de la parte convocante, manifestó:

“(...) Manifiesto al apoderado de la convocada y al despacho que nos convoca que a nombre de la convocante aceptamos la propuesta emanada de la PGN”.

A su turno, el señor Procurador 117 Judicial II para Asuntos Administrativos, señaló:

“(...)Teniendo en cuenta lo manifestado por la parte convocante y convocada y no observándose razón jurídica alguna para presentar objeción, el suscrito procurador declara que entre las mismas se ha celebrado un acuerdo conciliatorio en forma integral mediante el cual se reconoce por vía de conciliación el reajuste por aplicación de índice de precios al consumidor a favor del convocante en los términos contenidos en esta presente diligencia,

en tal sentido se ordena remitir al Juzgado Administrativo competente para que se pronuncie en cuanto a si lo aprueba o no, lapso en el cual este acuerdo no producirá efecto jurídico alguno en tanto se ejecutoria el auto que lo aprueba. Igualmente se deja constancia que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento y reúne los siguientes requisitos: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo.

En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito de Barranquilla, advirtiendo a los comparecientes que el Auto aprobatorio junto con la presente acta del acuerdo, prestarán mérito ejecutivo, y tendrán efecto de cosa juzgada razón por la cual no son procedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por las mismas causas (art. 73 Ley 446 de 1998 y 24 Ley 640 de 2001)..”.

3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

3.1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

En la presente revisión de conciliación se pretende, a través de los apoderados judiciales de la parte convocante y convocada, que se apruebe el acuerdo conciliatorio al que llegaron el 28 de julio de 2020, consistente en conseguir que la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION cancele a la señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, la suma de OCHENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DOS PESOS (\$83.181.302), por concepto de la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 con carácter salarial.

3.2. MARCO JURIDICO

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos y de descongestión judicial, a través del cual dos o más personas naturales o jurídicas, pretenden por sí mismas resolver sus diferencias ante un tercero neutral y calificado, conocido como conciliador (art. 64 Ley 446 de 1998).

Con este instrumento, se pretende lograr un eficaz acceso a la administración de justicia para dar cumplimiento a los principios que inspiran el ordenamiento jurídico y los fines esenciales del Estado, contenidos en el Preámbulo y en el artículo 2º de

la Constitución Política de 1.991, en particular los relacionados con la justicia, la paz y la convivencia.

3.2.1. El Acuerdo Conciliatorio Al Que Lleguen Las Partes Se Restringe A Las Acciones O Derechos De Naturaleza Económica.

Conforme lo que se pudo establecer, el acuerdo realizado entre las partes tuvo ocurrencia sobre el reconocimiento y pago de la suma de OCHENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DOS PESOS (\$83.181.302), por concepto de la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 con carácter salarial.

Es decir, que la conciliación materia de estudio involucra la disposición y afectación de derechos e intereses subjetivos, con una proyección patrimonial o económica, y que además son susceptibles de conciliación.

3.2.2. De Los Requisitos Para Aprobar Una Conciliación.

Si bien es cierto que la filosofía de la figura de la conciliación prejudicial, se identifica con la descongestión de la administración de justicia y con la prevención de los litigios judiciales, no lo es menos que, todo acuerdo conciliatorio debe ser verificado por el juez, quien para aprobarlo debe establecer que sea conveniente para la administración y que cumpla con todas las requisitorias de ley.

Es decir que, no obstante, la facultad dispositiva con que cuentan las partes, la homologación del Contrato exigida por la ley a la conciliación lograda en el proceso, tiene su razón de ser en la protección de los recursos públicos; de donde se desprende que si la prueba del acuerdo conciliatorio logrado es seria, suficiente y guarda armonía con las pretensiones de la demanda y las pruebas arrimadas al proceso, el Juez deberá impartirle aprobación.

3.2.3. De Los Otros Requisitos.

De otra parte, el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, que adicionó el artículo 65A a la Ley 23 de 1991, contiene los siguientes requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial:

- Que se hayan presentado las pruebas necesarias para ello
- Que lo conciliado no sea violatorio de la ley
- Que no resulte lesivo para el patrimonio público

Adicionalmente el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, establece que las personas jurídicas de derecho público deben conciliar a través de sus representantes legales.

Por su parte la Ley 640 de 2001, dispone expresamente que en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud, debe hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias (par. 3° art. 1); y de la interpretación de su articulado se impone que debe hacerse ante conciliador o autoridad competente.

Todos estos supuestos fijados por la ley y estudiados por la jurisprudencia deben estar acreditados para que el acuerdo conciliatorio se apruebe.

En este orden de ideas se debe, en primer término, verificar si las partes convocante y convocado tienen, o no, capacidad para conciliar y si están, o no, debidamente representados en el proceso.

Sobre el particular se observa que la Conciliación se ha celebrado entre la parte solicitante, señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, representada por su apoderado judicial con facultad para conciliar, el abogado JESUS DAVID CANTILLO GUERRERO y la parte convocada PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, representada por su apoderado judicial con facultad para conciliar, Doctor GABRIEL JULIAN PORRAS CASTILLO, en virtud del poder a él conferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de entidad, con delegación para la suscripción de poderes requeridos para la defensa judicial y extrajudicial, Doctora EDNA JULIETA RIVEROS GONZALEZ.

3.2.3.1. De Las Pruebas Necesarias.

Los elementos probatorios en los cuales se soporta el acuerdo conciliatorio, son los siguientes:

1. Copia de derecho de petición presentado por la parte convocante ante la Procuraduría General De La Nación, en fecha 07 de noviembre de 2019, en el cual solicitó:

“(...) 1. Reconocer, liquidar y pagar a favor de mi poderdante JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, la prima especial de servicios, como incremento a la asignación básica mensual legalmente establecida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4° de 1992, y la Sentencia de Unificación del 2 de Septiembre de 2019 proferida por la Sala de Conjuces del Consejo de Estado, desde que se desempeña en calidad de Procuradora Judicial I para Asuntos Administrativos de Barranquilla y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, y que las prestaciones que se causen en el futuro se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

2. Se liquiden y paguen las diferencias generadas por el pago irregular de la prima especial, desde que este se desempeña en calidad de Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos de Barranquilla y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, solicitando además, que

las prestaciones que se causen en el futuro se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

3. Reconocer y pagar la reliquidación de las prestaciones sociales devengadas por mi mandante, liquidadas con el 100% de la asignación mensual, es decir, con inclusión del 30% que había sido excluido a título de prima especial, desde que este se desempeña en calidad de Procuradora Judicial 1 para Asuntos Administrativos de Barranquilla y hasta la fecha de su reconocimiento y pago, solicitando ás, que las prestaciones que se causen en el futuro, se sigan liquidando y cancelando de manera correcta.

4. De igual forma, reconózcase y páguese los INTERESES MORATORIOS generados a partir del reconocimiento del derecho de conformidad con la certificación que expida la Superintendencia Bancaria.

5. Se reconozca, liquide y pague la INDEXACIÓN mes a mes sobre cada una de las sumas que con la presente solicitud de reajuste se reconozcan. ”

2. Copia de Oficio N^o 1110030000000 del 30 de diciembre de 2019, suscrito por el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual da respuesta al derecho de petición de la actora relacionado en el punto anterior, entre otras cosas, en los siguientes términos:

“(…) frente a su pretensión de reconocimiento del derecho, esta Entidad solo puede estarse a lo resuelto en la sentencia en comento, toda vez que de conformidad con las normas que gobiernan las actuaciones administrativas sobre el asunto ¹, no le es dable a la administración apartarse del criterio adoptado por el Consejo de Estado. Artículos 10, 102 y 103 de la ley 1437 de 2011.

Frente al particular y en aras de cubrir el impacto fiscal que generó el cambio de criterio para la liquidación de esta prestación, la Entidad ha desplegado todas las acciones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tendientes a procurar la apropiación de recursos suficientes para dar aplicación a la sentencia y poder liquidar dicha prestación conforme el criterio unificado en sede judicial.

Es así como mediante sendos oficios remitidos, se ha solicitado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las adiciones presupuestales pertinentes sin que hasta la fecha se haya obtenido la respectiva apropiación.

Por lo anterior, esta Entidad en la actualidad no cuenta con los recursos necesarios para efectuar los pagos solicitados con montos

que afecten el presupuesto asignado por concepto de gastos de personal y por tal razón es imposible jurídicamente acceder a su pretensión en ese sentido.

De otro lado, no es menos importante indicarle que las autoridades están en el deber de adoptar los fallos de unificación jurisprudencial con sujeción a los artículos 10, 102 y 103 de la ley 1437 de 2011 los cuales establecen la naturaleza y trámite para materializar las pretensiones de aplicación extensiva de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial.

En consecuencia, es el procedimiento establecido en el artículo 102 del CPACA, sobre extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, la vía administrativa pertinente, para exigir por parte de los posibles beneficiarios la extensión de los efectos de la decisión adoptada en cada caso particular.

Finalmente, se dirá que, a la fecha, este Despacho ha venido tramitando solicitudes de extensión de Jurisprudencia de la mencionada sentencia de unificación, mecanismo jurídico al cual deben acudir los potenciales beneficiarios de aquella providencia, si así lo consideran de conformidad con lo establecido en los artículos 10, 102 y 270 de la Ley 1437 de 2011.”

3. Copia de certificado laboral y salarial de la actora, emanado del Jefe de División de Gestión Humana de la Procuraduría General de la Nación.

3.2.3.2. Razones Por Las Que Se Considera Que El Acuerdo Respeta El Orden Jurídico.

En aplicación del artículo 150 de la Constitución Nacional, el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, por medio de la cual "(...) se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

De otra parte, el artículo 2 de la Ley 4 de 1992 fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo 1° de la mencionada norma, así:

"ARTICULO 20. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

"a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. **En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales**". (Subraya y negrilla fuera de texto original).

A su vez, el artículo 14 ibidem, autorizó al Gobierno Nacional para fijar una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico para algunos funcionarios, así:

"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 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. (Subraya y negrilla fuera de texto original).

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".

En virtud de la potestad otorgada por la Ley 4 de 1992, el Gobierno Nacional expidió los decretos demandados, reproduciendo año por año la previsión de que el 30% del salario devengado por los funcionarios enumerados en el artículo 14 de la mencionada ley, sería considerado como prima. Dichos decretos no ofrecieron la suficiente claridad y fueron interpretados erróneamente entendiéndose por unos que el 30% del salario básico era la prima misma y no que ésta equivalía a ese 30%, implicando para la interpretación inicial una reducción del salario básico al 70%, mientras que, en la segunda, implica que se puede tomar el 30% del salario, pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, para luego adicionarla al salario básico.

Frente a este tema, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de abril de 2009, por medio de la cual declaró la nulidad del artículo 7° del Decreto 618 de 2007, rectificó su jurisprudencia frente al concepto de prima, considerando que cuando se habla de dicha prestación debe entenderse como un fenómeno retributivo de carácter adicional, es decir, que acogió la segunda interpretación, al afirmar que:

"(...) la noción de 'prima' como concepto genérico, emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado el fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un "plus" en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificadorio.

"Por consiguiente, la Sala puede señalar que el concepto de prima dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público".

Posteriormente, con la expedición de la Carta Fundamental de 1991, el concepto mantiene identidad funcional con la manera como el régimen jurídico anterior se refirió a las primas para sobre su estructura representar básicamente un incremento a la remuneración; propiamente es posible reconocer que la ley 4 de 1992, retomó los elementos axiológicos de la noción, de manera que volvió el mencionar el concepto de prima como un fenómeno complementario de adición de la remuneración de los servidores públicos, tal como efectivamente quedó consagrado en los artículos 14 y 15 de dicha codificación; de forma que el entendimiento del concepto en vigencia del sistema de remuneración de los servidores públicos, luego de la Carta de 1991 y conforme a su ley marco, sigue situándose como un incremento, un 'plus' para añadir el valor del ingreso laboral del servidor.

Lo anterior, amerita reflexionar en torno a si asiste razón a la tesis que considera que el concepto de prima dentro de los componentes que integran la remuneración de los servidores públicos, puede válidamente tener significado contradictorio, es decir, negativo a lo analizado o por lo menos, ambiguo para representar al mismo tiempo un agregado en la remuneración y contemporáneamente una merma de efecto adverso en el valor de la misma. Prima facie. es dable afirmar que una noción que representa al tiempo contenidos contradictorios, debe disolverse por la acción de la Justicia, es decir, es carga de la Judicatura entender los alcances del ordenamiento jurídico de forma

consistente a la protección de los derechos de las personas - inciso 2 del artículo 53 de la Constitución Política, todo ello dentro del contexto de un cometido que proporciona y justifica la existencia del Estado. de manera que, atendiendo esta mínima y básica realidad, no será posible asignar al concepto de prima usado por el Legislador en los artículos 4 y 15 de la Ley 4 de 1992, una consecuencia diferente a lo de representar un incremento remuneratorio.

Este razonamiento, además, es consecuente con el principio de progresividad, constitucionalmente plasmado en el artículo 53 de la Carta Política, ya citado, pues deriva 10 noción de salario vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; justamente, hay que reconocer que la funcionalidad de las 'primas' en la remuneración de empleados y trabajadores, desarrolla y expresa esta característica conceptual con el alcance jurídico que precisamos dentro el sistema salarial vigente.

"Como resulta un contrasentido lógico, extraño al derecho, aceptar que las primas por más exentas que estén de su carácter salarial representen una merma al valor de la remuneración mensual de los servidores públicos es consecuencia evidente de lo considerado, concluir que el artículo 7 del Decreto No. 618 de 2007, al tomar un 30% de la remuneración del funcionario para restarle su valor a título de prima especial sin carácter salarial, materialmente condensa una situación de violación a los contenidos y valores establecidos en la Ley 4 de 1992 y por lo tanto habrá necesidad de excluirlo del ordenamiento jurídico.

"El carácter negativo al valor del salario que justifica la anulación, se visualiza en el nexo que existe entre los conceptos salariales admitidos por el ordenamiento para esquematizar el elenco de factores que lo integran y los montos prestacionales que de manera ordinaria representan consistencia y coordinación con lo estrictamente salarial. Así pues, la exclusión del artículo en examen, demuestra además, porqué la norma demandada materializa una situación jurídica insostenible a la luz de los principios constitucionales y de la ley marco sobre el sistema y criterio de la estructura salarial de la función pública, y desde luego, a toda una tradición jurídica que consistentemente ha regulado el sistema salarial y prestacional para en su conjunto permitirle a la Sala precisar, que el alcance de las primas indicadas dentro de la ley 4a de 1992 no puede ser otro que el aquí aludido".

La Sección Segunda del Consejo de Estado, nuevamente, en sentencia del 19 de marzo de 2010, examinó lo relativo a la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, y consideró que el Gobierno Nacional había disminuido el monto las prestaciones sociales de los funcionarios de que trata la mencionada norma concluyendo lo siguiente:

(...)1. *El Ejecutivo desbordó su poder por cuanto bajo la apariencia de una prima especial equivalente al 30% del sueldo básico, en realidad despojó de efectos salariales a dicho porcentaje, con lo que disminuyó el monto de las prestaciones sociales.*

2. *"La Ley 4 de 1992 materializó el literal e.) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional, que contiene criterios para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y Fuerza Pública. Esta Ley en el artículo 2 previó un concepto cerrado en cuanto prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores del Estado.*

3. *El control de legalidad sobre los decretos reglamentarios de la Ley 4 de 1992, no se agota en la confrontación formalista de los textos, sino que el alcance del control conduce al Juez Contencioso a examinar los contenidos de la norma respecto de la formulación de los programas para organizar la remuneración de los servidores públicos.*

4. *La Constitución Nacional mantiene el criterio de la Carta Política anterior respecto de que las primas representan un incremento a la remuneración y no una merma en las condiciones laborales".*

Finalmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado, sala de lo contencioso Administrativo, con ponencia de la Conjueza Dra. María Carolina Rodríguez Ruiz, en sentencia del 29 de abril de 2014, Expediente 11001-03-25-000-2007- 00087-00, consideró lo siguiente:

"En virtud de la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, que esta Sala de Conjueces acoge en su totalidad, se concluye que la interpretación correcta se debe hacer del art. 14 de la Ley 4 de 1992 y de los Decretos 43 de 1995, 36 de 1996 y 76 de 1997, es la que sea acorde con los principios constitucionales, en especial los de progresividad y favorabilidad. En esas condiciones, esta sala entiende que la prima especial a que se refieren dichas normas debe ser un incremento y no una disminución de la remuneración básica de los servicios señalados en las mismas, entre ellos, los Magistrados de Tribunal de Distrito Judicial."

Siendo pertinente además resaltar que el artículo 53 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

“ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”

Conforme a los criterios establecidos en la ley marco, esto es, la Ley 4 de 1992, es claro que el Gobierno Nacional contravino los criterios fijados por el legislador con la expedición de los decretos demandados, pues como se pudo observar, el literal a) del artículo 2 de la mencionada Ley estableció que de ninguna manera se podían desmejorar los salarios y prestaciones sociales. Sin embargo, se dio una incorrecta interpretación, aplicando indebidamente la Ley 4 de 1992 al haber mermado el salario de un grupo de servidores públicos, razón suficiente para determinar que son contrarios a la Constitución y la Ley, así como para declarar su nulidad.

De acuerdo con lo anterior el porcentaje del 30% que corresponde a la prima especial de servicios tiene un carácter salarial y en esa medida a los funcionarios mencionados en el artículo 14 de la Ley 40 de 1992, entre los que se encuentran los Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial, por lo que a todos estos que no se les ha tenido en cuenta a efectos de liquidar sus derechos laborales y prestaciones sociales les asiste el derecho a que se les reliquide con inclusión del porcentaje de la mencionada prima.

Corolario de lo expuesto, el despacho encuentra que la propuesta conciliatoria que presenta en el sub judice la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, y aceptada por el convocante, se encuentra ajustada a la legalidad y está debidamente soportada en las pruebas que se allegan para tal efecto.

Amén de lo anterior, la conciliación lograda entre las partes no afecta derechos adquiridos, como quiera que en el acuerdo se precisa con claridad que se pagara el valor total de OCHENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DOS PESOS (\$83.181.302), por concepto de la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la prima especial con de que trata el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 carácter salarial.

3.2.3.3. La Conciliación No Resulta Lesiva Para Los Intereses Patrimoniales Del Estado.

Al considerarse de recibo el derecho deprecado y la alta posibilidad de condena para la entidad convocada en caso de no llegarse a un acuerdo, el Despacho estima que la conciliación realizada no es perjudicial para el eventual ente demandado, por el contrario, busca reparar las garantías constitucionales y el menoscabo al patrimonio económico de la convocante; pues resulta totalmente injustificado que no se le reajusten sus prestaciones sociales teniendo el derecho a ello.

Todo lo anteriormente expuesto, permite a éste Juzgado, conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, modificatorio del artículo 65A de la Ley 23 de 1991, aprobar el Acta de Conciliación Extrajudicial No. PJA61 – 458 -2021 del 22 de abril de 2021, suscrita ante la Procuraduría 61 Judicial I para Asuntos Administrativos, el 30 de junio de 2021, en razón a que la misma no es contraria a las normas legales vigentes sobre la materia y no causa lesividad alguna a los intereses propios del Estado.

No obstante que se colige que las sumas conciliadas corresponden al valor real de lo debido por la entidad convocada a la señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS como quiera que lo arrimado a la conciliación fue una liquidación de la obligación realizada por la misma entidad convocada, el juzgado impondrá a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, el deber de que, al momento de proferir el respectivo acto administrativo de cumplimiento, es decir, al hacer la liquidación definitiva, verifique todos los factores y valores reales y efectivos, adecuadamente, de conformidad con la órbita de sus funciones.

4. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 13° Administrativo Oral Del Circuito De Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

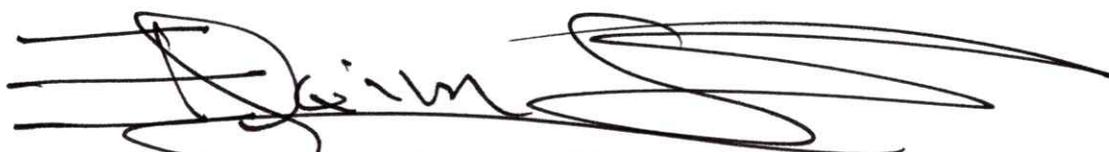
FALLA:

PRIMERO: Aprobar el Acuerdo en la Conciliación Extrajudicial No. 3519 del 10 de Marzo de 2020, suscrito ante la Procuraduría 117 Judicial II para Asuntos Administrativos, el 28 de julio de 2020, entre la señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, representada por apoderado judicial, Doctor JESUS DAVID CANTILLO GUERRERO, y la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, representada por apoderado judicial, Doctor GABRIEL JULIAN PORRAS CASTILLO, en la cual esta última se obliga a reconocer y pagar a la señora JUDITH ESTHER ESCORCIA SANTOS, la suma de OCHENTA Y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DOS PESOS (\$83.181.302) por concepto de la reliquidación de las prestaciones sociales con la inclusión de la prima especial de que trata el artículo 14 de la ley 4ta de 1992 con carácter salarial.

SEGUNDO: El acta de acuerdo conciliatorio y este proveído, debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo en los términos acordados, y tendrán efecto de cosa juzgada.

TERCERO: Declarar terminado el presente asunto. En consecuencia, una vez ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elkin', is written over three horizontal lines. The signature is stylized and extends to the right with a long, sweeping stroke.

**ELKIN ALBERTO SANTODOMINGO GUERRERO
JUEZ AD HOC**