REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE CONJUECES
Conjuez ponente: IVAN DANILO LEON LIZCANO

Arauca, Arauca, dieciséis (16) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Referencia : **Proceso No. 81001-2339-000- 2014-00017-00**
Medio de Control : **Nulidad y restablecimiento del derecho**
Demandante : **Rosalba Coll Rojas**
Demandado : **Procuraduría General de la Nación**

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala de Conjueces a estudiar la aprobación o improbación de la conciliación judicial a que llegaron las partes en la audiencia de conciliación de que trata el artículo 192, inciso cuarto, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, llevada a cabo el cuatro de (4) de diciembre de 2017.

ANTECEDENTES

La demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – laboral, solicita que se declare la nulidad del el oficio SG No. 001471 del 3 de abril de 2014, notificado el 4 del mismo mes, mediante el cual se dio respuesta al derecho de petición, con registro SIAF 102515 del 27 de marzo de 2014, emanado de la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, con las que se negó el derecho al reconocimiento y pago del beneficio (bonificación) por compensación establecido en el Decreto 610 de 1998, al que tenía derecho la hoy accionante doctora **ROSALBA COLL ROJAS**, por haber ejercido el cargo de Procuradora 182 Judicial II, Penal, de Arauca, Código 3PJ, Grado EC, al tenor del fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 14 de diciembre de 2011 (Sentencia 11001032500020050024 41 (100672005), dic. 14 de 2011, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora).

A título de restablecimiento, solicitó la demandante se ordene a la Procuraduría General de la Nación, el reconocimiento y pago del beneficio (bonificación) por compensación establecido en el Decreto 610 de 1998, al que tiene derecho por haber ejercido el cargo de Procuradora 182 Judicial II, Penal de Arauca, Código 3PJ, Grado EC, al tenor de lo dispuesto en el fallo del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 14 de diciembre de 2011 (Sentencia 11001032500020050024 41 (100672005), dic. 14 de 2011, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora), con retroactividad al mes de agosto de 2007, fecha en la que se vinculó a la Procuraduría General de la Nación y para cuando ya estaba en vigencia la citada norma y hasta el 26 de enero de 2012, cuando la entidad demandada normalizó el pago de la bonificación *por compensación acá pretendida.*

Cumplidos los trámites respectivos del proceso, la Sala de Conjueces dictó sentencia el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) donde declaró no probadas las excepciones de prescripción y caducidad formuladas por la parte demandada, declaró la nulidad de la decisión contenida en el oficio SG No. 001471 del 3 de abril de 2014, mediante el cual se dio respuesta al derecho de petición, con registro SIAF 102515 del 27 de marzo de 2014, emanado de la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, condenó a la Procuraduría General de la Nación, a título de restablecimiento del

derecho, a reconocer y pagar a la demandante, la bonificación por compensación establecido en el Decreto 610 de 1998, al que tiene derecho por haber ejercido el cargo de Procuradora 182 Judicial II, Penal de Arauca, Código 3PJ, Grado EC, con retroactividad al mes de agosto de 2007, fecha en la que se vinculó a la Procuraduría General de la Nación y para cuando ya estaba en vigencia la citada norma y, hasta el día 26 de enero de 2012, cuando la entidad demandada normalizó el pago de la bonificación por compensación pretendida y condenó a la Procuraduría General de la Nación a reconocer y pagar a la demandante, o a quien represente sus derechos, todas las sumas dejadas de percibir correspondientes a bonificación por compensación, con incidencia en sueldos, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes al cargo con efectividad a la fecha de la vinculación al cargo de Procuradora 182 Judicial II, Penal de Arauca ya en vigencia del Decreto 610 de 1998, y hasta cuando sean efectivamente cancelados dichos valores, incluyendo el correspondiente a los aumentos que se hubieren decretado año a año y condenó en costas a la entidad demandada. La Procuraduría General de la Nación interpuso recurso de apelación contra la sentencia.

Dando cumplimiento al inciso 4° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se citó a las partes para el día 4 de diciembre de 2017 a las nueve (9) de la mañana, a fin de surtir la audiencia de conciliación a que se refiere la norma enunciada.

Instalada la audiencia se le concedió el uso de la palabra al apoderado de la parte demanda para que manifestara si tenía propuesta conciliatoria, quien en uso de la misma manifestó que el Comité de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación en sesión realizada el 29 de noviembre de 2017 por unanimidad declaró que le asiste ánimo conciliatorio con la demandante y para el efecto, se impartieron instrucciones al apoderado de la entidad para conciliar con la parte demandante por la suma de **CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($170.118.666).**

De lo manifestado por el apoderado de la parte demandada se le corrió traslado a la apoderada de la demandante para que se pronunciara respecto a la propuesta presentada, quien luego de trascurrido un receso solicitado, manifestó que aceptaba la fórmula propuesta por la Procuraduría General de la Nación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se incorporaron al expediente los documentos allegados en los que aparecen como soportes, el oficio, la certificación y los reportes de devengados que se aportaron al expediente y dio por terminada la audiencia inicial, teniendo en cuenta que el auto aprobatorio de la conciliación debía ser proferido por la Sala de Decisión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

LA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN PRESENTADA POR LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante el oficio No. 0838 del 30 de noviembre de 2017 dirigido al doctor Edward Libardo Osorio Gelves, apoderado judicial de la entidad demandada en este proceso y suscrito por Emilio José Rojas Cárdenas, Secretario Técnico del Comité de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación, se le remite la certificación de la misma fecha, informando que en sesión realizada el 29 de noviembre de 2017, se había indicado la procedencia de acceder a la conciliación judicial en este proceso incoado por la doctora Rosalba Coll Rojas. En la mencionada certificación se informó que los miembros del Comité de Conciliación estudiaron la procedencia de conciliar judicialmente dentro de este proceso y allí se señaló textualmente:

(...) Revisados y analizados los documentos allegados consideran los miembros del Comité de Conciliación que **es viable proponer a la Doctora ROSALBA COLL ROJAS acuerdo conciliatorio respecto del reconocimiento y pago por concepto de bonificación por compensación, con base en la diferencia existente entre el 70% y 80%** lo pagado al demandante y lo devengado por los Magistrados de las Altas Cortes, durante el periodo comprendido **entre el 8 de agosto de 2007 y el 26 de enero de 2012.**

Como fundamento para la propuesta conciliatoria se tiene: Una vez decretada la nulidad del Decreto 4040 de 2003, por la Sala de Conjueces del Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante fallo del 14 de diciembre de 2011 *dentro del expediente No. 11001 03 25 000 2005 00244 01, el cual quedó ejecutoriado el día 27* de enero del mismo año (sic), el Comité de Conciliación modificó su línea argumentativa y adoptó las decisiones de proponer acuerdos conciliatorios en los casos sometidos a estudio, como el presente.

Para el efecto de proponer el acuerdo conciliatorio mencionado, se tienen en cuenta los **reportes de devengados y deducciones** expedidos por el grupo de Nómina y Registro de la Procuraduría General de la Nación, para las vigencias **2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012** los cuales forman parte integral de la certificación que se expide.

Asímismo (sic), **la liquidación correspondiente al reconocimiento de las diferencias salariales**, elaborada por el señor Juan Bautista López Pinto y la doctora Viviana Parodi Garrido, funcionarios del grupo de nómina de la Procuraduría General de la Nación, que se anexa a la presente certificación, en original.

En consecuencia decide el Comité de Conciliaciones por unanimidad declarar que **EXISTE ÁNIMO CONCILIATORIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN FRENTE A LAS DIFERENCIAS SALARIALES POR CONCEPTO DE BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN RECLAMADAS POR LA DOCTORA ROSALBA COLL ROJAS.** Por ello, se imparten instrucciones al apoderado de la entidad para conciliar con la parte demandante, por la *suma de (...)*

De igual manera, junto con la mencionada certificación se anexaron tanto la liquidación *firmada por Juan Bautista López Pinto y Viviana Parodi Garrido, del grupo de nómina* donde aparece el valor de las diferencias a reconocer por la Bonificación por Compensación, debidamente actualizadas, entre el 1 de agosto de 2007 hasta el 28 de enero de 2012. (Fol. 284). Así mismo, fueron allegados los reportes de devengados y deducciones de la demandante. (Fol. 285 a 287).

LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

La conciliación tiene inmerso principios como la economía, celeridad, eficiencia, eficacia en la solución de los conflictos y como garantía del acceso efectivo de la administración de justicia.

El artículo 116 constitucional contempla la conciliación como atribución de los sujetos que administran justicia, incluidos los particulares investidos transitoriamente con esta función

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, podrán conciliar, total o parcialmente, prejudicial o judicialmente, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de las acciones previstas en las normas vigentes.

Así pues, la conciliación judicial en asuntos contencioso administrativos se encuentra consagrada en los artículos 104 y 105 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998, que a la letra disponen:

De la conciliación judicial en materia contencioso administrativa.

Art. 104. Solicitud. La audiencia de conciliación judicial procederá a solicitud de cualquiera de las partes y se celebrará vencido el término probatorio. No obstante, las partes de común acuerdo podrán solicitar su celebración en cualquier estado del proceso

En segunda instancia la audiencia de conciliación podrá ser promovida por cualquiera de las partes antes eje que se profiera el fallo.

Art 105. *Efectos de la conciliación administrativa. Lo pagado por una entidad pública como resultado de una* conciliación debidamente aprobada y aceptada por el servidor o ex servidor público que hubiere sido llamado al proceso permitirá que aquélla repita total o parcialmente contra éste.

La conciliación aprobada producirá la terminación del proceso en lo conciliado por las partes que la acepten. Si la conciliación fuere parcial el proceso continuará para dirimir los aspectos no comprendidos en éste. Si el tercero vinculado no consintiere en lo conciliado, el proceso continuará entre la entidad pública y aquél.

Aunado a lo anterior, corresponderá al juez administrativo la valoración sobre la existencia y validez del acuerdo conciliatorio celebrado por las partes, a fin de impartir la correspondiente aprobación si constata el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso 3° del artículo 73 de la Ley 446 de 1998, el cual señala:

> La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público...

ANÁLISIS DE LOS PRESUPUESTOS PARA APROBAR EL ACUERDO CONCILIATORIO

En materia contenciosa administrativa la ley autoriza el uso de este mecanismo, siempre que se acrediten unas exigencias especiales que deben ser valoradas.

Al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterada, al referirse que el acuerdo conciliatorio se someterá a los siguientes supuestos de aprobación: [1]

> De conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.
>
> El juez para aprobar el acuerdo, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:
>
> Que no haya operado el fenómeno de la caducidad (artículo 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998).
>
> Que el acuerdo conciliatorio verse sobre derechos de contenido particular y económico, disponibles por las partes (artículo 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998).
>
> Que las partes estén debidamente representadas y que los representantes tengan capacidad para conciliar.
>
> Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, no sea violatorio de la ley o no resulte lesivo para el patrimonio público (artículo 65 A de la Ley 23 de 1991 y artículo 73 de la Ley 446 de 1998).

Caducidad de la acción

Sobre este fenómeno jurídico está sala se pronunció cuando en la sentencia resolvió declarar no probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada.

La debida representación de las personas que concillan

Tanto la parte convocante como la convocada cumplen este requisito, todo vez que, acudieron al trámite conciliatorio mediante apoderados judiciales debidamente constituidos, tal y como se observa en los poderes.

La facultad de los representantes para conciliar

El artículo 77, inciso 5° del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que: "El apoderado no podrá realizar actos reservados por la ley a la parte misma, tampoco recibir, allanarse, ni disponer del derecho en litigio, salvo que el poderdante la haya autorizado de manera expresa".

En el caso que nos ocupa, la apoderada de la demandante tiene autorización expresa para conciliar, tal y como se observa en el poder obrante al expediente. Igualmente, el apoderado de la entidad demandada Procuraduría General de la Nación, está facultado para conciliar (folio 281) de acuerdo a los parámetros dados por el Comité de Conciliación de esa entidad, que obra a folios 282 a 287 tal como quedó plasmado en el acta de conciliación. Además, de acuerdo con la certificación expedida por el Comité de

---

[1] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio, dieciocho (18) de julio de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-26-000-2001-00072-01(31838).

Conciliación de la Procuraduría General de la Nación, Secretaría Técnica, se impartieron instrucciones al apoderado de la entidad para conciliar con la parte demandante, por la suma **CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($170.118.666).**

Así las cosas, los apoderados estaban facultados expresamente para llegar al acuerdo celebrado, cumpliéndose este requisito legal.

Respecto de la materia sobre la cual versa la conciliación

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección B, en auto del 2 de agosto de 2012, Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación No. 76001-23-31-000-2006-03586-01 (0991-12) determinó que en el campo del derecho administrativo laboral se estableció la facultad de conciliación únicamente sobre derechos inciertos y discutibles, así como la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social y de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. De la misma manera señaló que cuando se logra un acuerdo conciliatorio que comprenda la totalidad del derecho en litigio, perfectamente puede ser avalado o aprobado en sede judicial En esa misma providencia la alta corporación indicó:

> Esta diferenciación es relevante, en cuanto permite que la audiencia de conciliación pueda versar sobre derechos laborales sólo que en este caso el alcance del acuerdo conciliatorio es limitado, pues el conciliador debe velar que *no se menoscaben los derechos fundamentales.*
>
> La jurisprudencia constitucional ha precisado que dicha limitación se refiere a que los derechos fundamentales no son objeto de transacción o desistimiento En consecuencia, en principio no sería procedente recurrir a la conciliación[2]. "Sin embargo, *también ha establecido la Corte que la convocatoria que hace el juez de tutela a la* audiencia de conciliación y la práctica de esta etapa procesal no son en sí mismas ilegales y por lo tanto no vician el trámite de la acción. Se hace necesario distinguir entre la conciliación como etapa procesal y el acuerdo conciliatorio"[3].
>
> Así las cosas siendo legal en sí misma la audiencia de conciliación como etapa procesal, se debe reiterar que "Esta apreciación debe entenderse en el sentido de que no puede transigirse menoscabando los derechos fundamentales. Pero, caso diferente es que se llegare a **un acuerdo que precisamente conlleve la protección del derecho fundamental**"[4]. Así en cada caso se debe analizar si la conciliación conllevó realmente el alinamiento del ente accionado a los hechos presentados por el accionante que dio como resultado un acuerdo sobre las alternativas técnicas para superar la violación del derecho"[5]. (Subrayado fuera de texto)
>
> Por lo tanto se insiste en que si como resultado de la audiencia de conciliación, se protege el derecho reclamado en el proceso en razón de la fórmula de arreglo, que es aceptada por las partes y avalada por el conciliador, quien vela porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, dicho acuerdo debe tenerse como válido[6].
>
> Similares consideraciones realizó este Despacho en auto de 14 de julio de 2012 providencia en la que se señaló lo siguiente:
>
> "este Despacho considera que los anteriores planteamientos tienen plena aplicación respecto de la aplicación del artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, cuando el litigio recae sobre el derecho fundamental a la seguridad social[7] o sobre los beneficios mínimos consagrados en las normas laborales. De modo que el juez sí puede válidamente convocar a las partes a una audiencia de conciliación aun cuando el derecho en discusión tenga el carácter de irrenunciable, o sea cierto e indiscutible cuando precisamente en ese audiencia se satisface y reconoce el derecho reclamado. En ese evento "Si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará, si lo encuentra conforme a la ley", tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 43 eje la Ley 640 e/e 2001.
>
> *Lo anterior: en razón del desarrollo jurisprudencial expuesto anteriormente, ya que se concluye la conciliación como* etapa procesal y como acuerdo son diferentes siendo válida la convocatoria a la audiencia de conciliación así se trate de un derecho irrenunciable sólo que el acuerdo conciliatorio está limitado él que no se menoscaben derechos ciertos e indiscutibles y no se renuncie a los mínimos establecidos en las normas laborales y di derecho a la *seguridad social, situaciones que debe verificar el juez que aprueba el acuerdo conciliatorio.*
>
> Adicionalmente al consultar la finalidad de la norma es claro para el Despacho que el propósito del legislador al instaurar la celebración de la audiencia de conciliación como requisito previo a la concesión del recurso de apelación *cuando la sentencia es condenatoria es justamente promover en virtud del principio de economía* procesal que la parte demandada cumple la sentencia, de modo que se obtenga la satisfacción de los derechos reclamados en el proceso por el accionante, máxime si se tiene en cuenta que ya el juez en el fallo ha ordenado su reconocimiento. Esto sin perjuicio del derecho a la segunda instancia que asiste a la parte condenada[8].

---

[2]Tutela 374 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz, citada por la T-232 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.
[3]Tutela 677 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Díaz
[4] Tutela 232 de 1996, M. P. Alejandro Martínez Caballero
[5] Tutela 677 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Díaz
[6] Tutela 677 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Díaz
[7] Sobre el derecho fundamental a la seguridad social ver las sentencias T-1565/2000. T-671/2000/ Y SU 1354/2000
[8]Radicado 25000-23—25-000-2008-01016-0181037-2011)

Rama Judicial
República de Colombia

Así, en cada caso se debe analizar si la conciliación conllevó realmente a allanamiento del ente accionado a los hechos presentados por el accionante que dio como resultado un acuerdo sobre las alternativas técnicas para superar la vulneración del derecho.

Por tanto, si como resultado de la audiencia de conciliación, se protege el derecho reclamado en el proceso en razón de la fórmula de arreglo, que es aceptada por las partes y avalada por el conciliador o juez, quien vela porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, dicho acuerdo debe tenerse como válido.

Por lo anterior, considera esta Sala de Conjueces, que en razón del desarrollo jurisprudencial expuesto anteriormente, es válida la celebración de la audiencia de conciliación en materia administrativa, sólo que el acuerdo conciliatorio está limitado a que no se menoscaben derechos ciertos e indiscutibles y no se renuncie a los mínimos establecidos en las normas laborales y al derecho a la seguridad social y se obtenga la satisfacción del derecho reclamado por el accionante. Ello claro está, en el entendido que al demandante le asiste legalmente el derecho que es materia u objeto de conciliación.

En el caso concreto, considera la Sala que en este aspecto hay lugar a aprobar el acuerdo conciliatorio por no vulnerar derechos ciertos e indiscutibles y antes bien se protegen con el mismo, pues en la propuesta de conciliación se reconocen las diferencias existentes entre lo pagado a la demandante y el 80% de lo devengado por los magistrados de las altas cortes, durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2007 hasta el 28 de enero de 2012, por concepto de bonificación por compensación de manera actualizada, y en esto, precisamente se hacían consistir las aspiraciones dela actora, corno se pueden observar en las pretensiones de la demanda y la liquidación efectuada por los integrantes del grupo de nómina de la Procuraduría General de la Nación que aparece a los folios 284 del mismo cuaderno, donde el total por ese concepto arroja la suma de **CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($170.118.666).**

En esa medida, también se cumple este requisito, pues se trata de un conflicto de carácter particular y de contenido económico y la conciliación no desconoció los derechos ciertos e indiscutibles.

No lesión para el patrimonio público

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado frente a este aspecto que la existencia de lesión al patrimonio público debe estimarse del material probatorio del proceso, de tal manera que se pueda concluir que existiría una alta probabilidad de condena al Estado:

> (. . .) La ley 446 de 1998, en el último inciso del art. 73, señala que el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en "las pruebas necesarias" que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la ley.

De igual forma, ha manifestado que:

> La conciliación en materia contencioso administrativa y su posterior aprobación, por estar en juego el patrimonio estatal y el .interés público una y otra deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes **respecto del derecho objeto de controversia, de manera que** no quede duda al Juez de conocimiento que existen altas probabilidades de en contra de la administración y que la aprobación del acuerdo conciliatorio resultaría provechosa para los intereses de las partes en conflicto. A decisión adoptada no implica que la Sala desconozca la importancia y utilidad de la conciliación solo como mecanismo de descongestión de los despachos judiciales sino también para procurar la efectividad de los derechos de las partes, sino que en tratándose del patrimonio e interés público, no es posible omitir la existencia de certeza del derecho[9] (Subraya y negrilla fuera de texto).

[9] CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, auto 0683(22232) 03-01-30. Magistrado Ponente German Rodríguez Villamizar, Actor ROSSANA GOMEZ PATINO Y OTROS. Demandado: NACIÓN-INVIAS Y OTROS.

Lo anterior significa que frente a este aspecto, la procedencia de la conciliación se encuentra limitada por el hecho de que la misma no sea lesiva de los intereses patrimoniales del Estado. De allí que resulta necesario examinar los medios de prueba que sustenten la obligación reclamada, en tanto la aceptación voluntaria de las obligaciones por parte de los agentes del Estado no es suficiente por sí misma para la validez del acuerdo conciliatorio, como quiera que éste debe fundarse en pruebas que dan al Juez la claridad suficiente de la existencia de la obligación, en forma tal que se tenga certeza que el patrimonio público no se verá lesionado.

La Sección Tercera del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sostenido:

> A título de reflexión final, vale la pena advertir que la conciliación contencioso administrativa constituye, sin duda, un mecanismo valioso en la solución de los conflictos en los cuales se ve envuelto el Estado, no solo porque borra las *huellas negativas del conflicto* sino porque contribuye eficazmente a la descongestión de los despachos judiciales Tal circunstancia, sin embargo, no debe hacer perder de vista el hecho de que, a través suyo se comprometen recursos del erario público cuya disposición no se puede dejar a la voluntad libérrima de los funcionarios sino que requiere del cumplimiento de reglas y exigencias muy severas Y precisas que impiden el uso de fa conciliación para fines no previstos y no queridos por la ley. [10]

En el presente caso, como ya se dijo, el acuerdo conciliatorio se llevó a cabo en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 192, inciso cuarto, del CPACA, por lo cual ya se había surtido la etapa probatoria y en el expediente reposan los siguientes documentos:

Pruebas aportadas por la parte demandante, obrantes a folios 13 al 37 del expediente, que se describen a continuación:

1. Copia de la solicitud de reconocimiento y pago del derecho demandado.
2. Original del Oficio SG No. 001471 del 3 de abril de 2014, proferido por la Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual la Procuraduría General de la Nación, negó el reconocimiento del derecho solicitado.
3. Copia simple de la certificación expedida por el Jefe de la División de Gestión Humana de la Procuraduría General de la Nación, sobre la relación de salario mensual y prestaciones sociales pagados.
4. Relación de ingresos recibidos por los Magistrados de las Altas Cortes y su diferencia frente a los Magistrados de los Tribunales.
5. Certificación o constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad expedida por la Procuraduría 52 Judicial II Administrativa de Arauca.

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Se procedió de igual forma y se incorporaron todas las pruebas aportadas por la demandada, obrantes a folios 103 a 129 del expediente.

Pruebas de oficio

Por considerar necesario el conjuez ponente decretó de oficio oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que aportara certificación sobre el tiempo en que la demandante se desempeñó en el cargo de Procuradora 182 Judicial II de Arauca en ese ente disciplinario, salarios mensuales y prestaciones sociales anuales canceladas durante el mismo tiempo, así como el acta de posesión en dicho empleo.

Las anteriores fueron aportadas por la parte demandante dentro del término de ejecutoria del auto que las decretó y una vez incorporadas al expediente a folios 173 a 179 se pusieron en conocimiento a las demás partes mediante auto de fecha 16 de noviembre de 2016.

---

[10] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto 30 de marzo de 2006, expediente 31385, Consejero Ponente Alier Hernández Enriquez.

En la audiencia de conciliación se allegaron por parte de la Procuraduría General de la Nación los siguientes documentos:

1. Liquidación firmada por Juan Bautista López Pinto y Viviana Parodi Garrido, del grupo de nómina donde aparece el valor de las diferencias a reconocer por la bonificación por compensación, debidamente actualizadas, entre el 08 de agosto de 2007 y el 28 de enero de 2012. (Fol. 284).
2. Reportes de devengados y deducciones del actor durante el periodo reconocido y liquidado. (Fol. 285 a 287).

El Caso concreto

Se concilia por las partes la diferencia salarial que resulta entre los salarios y prestaciones cancelados a demandante por el desempeño en el cargo de Procuradora 182 Judicial II de la Procuraduría General de la Nación en Arauca, durante el periodo comprendido entre el 08 de agosto de 2007 y el 28 de enero de 2012, y el equivalente al ochenta por ciento (80%) de los salarios devengados por todo concepto por los magistrados de las Altas Cortes, debidamente actualizados o indexados, en los términos decididos por el Comité de Conciliación en sesión ordinaria realizada el 29 de noviembre de 2017, como consta en la certificación expedida por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación, de la que se desprende un valor por capital del 100% actualizado, equivalente a **CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($170.118.666).**

Para efecto de validar la legalidad pago de salarios a la Procuradora 182 Judicial II, en la proporción porcentual del 80% de los salarios devengados por todo concepto por los magistrados de las Altas Cortes, es el caso hacer memoria jurídica sobre la evolución de la bonificación por compensación de la Rama Judicial, que es la figura que conlleva a esta nivelación salarial.

Se tiene que como parte de la modernización del Estado la estructura del sector judicial supuso la necesidad de crear, modificar y ajusfar la planta de personal en todos sus niveles y con ello la remuneración de dichos cargos.

Así, mediante la Ley 2 de 1984 (art.72) se crearon los cargos de magistrados auxiliares de las Altas Cortes, para los cuales se exigirían los mismos requisitos que para ser magistrado de Tribunal de Distrito Judicial. Definidos los requisitos para acceder a dichos cargos, la Ley 10 de 1987, en su artículo 1°, dispuso que la remuneración que recibirían los magistrados auxiliares y abogados asistentes del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, no podría ser inferior al ochenta por ciento (80%) de la remuneración total devengada por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Con la expedición de la Ley 63 de 1988, éste nivel salarial se haría extensible a los magistrados de los Tribunales Superiores, Administrativos de Aduana y Fiscales.

Al entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, y la consecuente creación de la Corte Constitucional, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 22 transitorio de la Carta, expidió el Decreto 2275 de 1991, por el cual creó la planta de personal de dicha Corporación, señalando en su artículo 6° que la remuneración mínima para los cargos de magistrado auxiliar de esa Corte sería equivalente al ochenta por ciento (80%) de la suma que por concepto de asignación básica y gastos de representación correspondía a los magistrados de la Corte Constitucional.

Posteriormente, con el fin de establecer criterios y objetivos para que el Gobierno Nacional fijase el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, así como de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, se dictó la Ley 4 de 1992, norma que facultó

al Gobierno Nacional para revisar el sistema de remuneración de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, sobre la base de la nivelación y reclasificación atendiendo para ello criterios de equidad.

En desarrollo de la referida ley, el presidente de la República dictó el Decreto 610 de 1998, y en éste estableció una bonificación por compensación con carácter permanente, la cual al sumarse con la prima especial de servicios y los demás ingresos laborales que percibían los magistrados de Tribunal, debía ser igual a un sesenta por ciento (60%) de los ingresos que por todo concepto recibieren para ese año los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura. Con todo, la referida bonificación disponía que para la vigencia fiscal siguiente a la de su creación, el ajuste se aumentaría hasta llegar a un setenta por ciento (70%), aumentando al ochenta por ciento (80%) para la tercera vigencia fiscal posterior a su creación.

El Decreto 610 y luego el 1239 de 1998, complementario del primero, fueron derogados por el Decreto 2668 de diciembre 31 de 1998, por razones que iban desde el desbordamiento temporal de las facultades para expedirse tales decretos, hasta la generación de una situación inequitativa por el aumento sustancial del salario. No obstante, el Consejo de Estado en sentencia del 25 de septiembre de 2001, declaró nulo el Decreto 2668, justificando su decisión en que se sustentó en una falsa motivación.

De esta manera, revividos los Decretos 610 y 1239 de 1998, ello se tradujo en que la bonificación por compensación a que se referían, debía ser nuevamente pagada a quienes tuviesen derecho a ella.

No obstante, el reinició del pago de tal bonificación no operó como se esperaba, por lo que varios funcionarios judiciales, quienes ya habían reclamado de la Dirección Nacional de Administración Judicial y que no habían obtenido respuesta favorable a sus intereses, interpusieron acción de nulidad y restablecimiento del derecho con el propósito de hacer cumplir tales decretos. A raíz de esta diferencia, y luego de un proceso de concertación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4040 del 3 de diciembre de 2004, que creó "una Bonificación de Gestión Judicial para los magistrados de Tribunal y otros funcionarios", la cual tendría carácter permanente y que sumada a la asignación básica y demás ingresos laborales, equivaldría a no menos del setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto devengaren los magistrados de las Altas Cortes.

Con la expedición de este nuevo decreto, los reconocimientos económicos allí contenidos se reconocieron desde el momento de la expedición de dicha norma a quienes se vincularan a los siguientes empleos: "(i) magistrados de Tribunal y Consejo Seccional; (ii) magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar; (iii) magistrados auxiliares de las Altas Cortes y abogados asistentes y abogados auxiliares del Consejo de Estado; (iv) fiscales delegados ante Tribunales de Distrito y fiscales auxiliares ante la Corte Suprema, (v) Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, (vi) Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la Judicatura". De igual forma, el referido decreto consideró que quienes para el momento de entrada en vigencia de éste estuvieren desempeñando los cargos de (i) magistrados de Tribunal Nacional de Orden Público y fiscales delegados ante Tribunal Nacional; (ii) magistrados de Tribunal y Consejo Seccional; (iii) magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, (iv) magistrados auxiliares de las Altas Cortes, abogados asistentes y abogados auxiliares del Consejo de Estado; (v) fiscales delegados ante Tribunales de Distrito y Fiscales Auxiliares ante la Corte Suprema de Justicia, (vi) Directores Ejecutivos Seccionales de Administración Judicial, (vii) Secretarios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional y Secretario Judicial del Consejo Superior de la. Judicatura, (viii) y los servidores de la Procuraduría General de la Nación que actúan de manera permanente como agentes del Ministerio Público ante los

magistrados de Tribunal, también podrían optar al reconocimiento y pago de la "Bonificación de Gestión Judicial".

Para quienes pertenecieren a éste segundo grupo, el reconocimiento y pago de esta bonificación se haría efectiva si se cumplía alguna de las siguientes condiciones:

Quien habiendo iniciado ya acciones judiciales relacionadas con el reclamo de la "Bonificación por Compensación" (decretos 610 y 1239 de 1998) desistiera expresamente de ellas en los términos del artículo 342 del Código de Procedimiento Civil.

Quienes no hubieren efectuado reclamaciones judiciales, suscribieran contratos de transacción "para precaver litigios futuros relacionados con la bonificación por compensación".

Quienes desearen acogerse al régimen de la "Bonificación de Gestión Judicial" y lo manifestaren por escrito y por una sola vez antes del 31 de diciembre de 2004.

Para quienes no se encontrasen en alguna de las anteriores circunstancias, y por lo mismo optaron por la "Bonificación por Compensación", prevista por los Decretos 610 y 1239 de 1998 -, ésta les sería reconocida en un monto inferior al 70% de lo devengado por todo concepto por los magistrados de las Altas Cortes, pues así lo había dispuesto el artículo 4° del propio Decreto 4040 de 2004.

Finalmente, el Decreto 4040 de 2004 precisó que la "Bonificación de Gestión Judicial" tendría efectos fiscales a partir del primero de enero de 2004 y que, en cualquier caso, la misma "**era incompatible para todos los efectos con la Bonificación por Compensación**" (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Con todo, subsistió un grupo de personas que teniendo derecho a la bonificación por compensación, continuaron con sus acciones legales y se beneficiaron con las decisiones judiciales, razón por lo cual hoy perciben una asignación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) de lo devengado por todo concepto por los magistrados de las Altas Cortes.

Por el contrario, quienes se acogieron a alguna de las condiciones establecidas en el Decreto 4040 de 2004, solo reciben el setenta por ciento (70%) de lo que por todo concepto devengan los magistrados de las Altas Cortes, aclarándose que a este grupo debe sumarse aquellos servidores que con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4040 de 2004 se vincularon a cargos cobijados por la aludida prestación, y que por obvias razones no presentaron demandas ni transigieron, así como tampoco expresaron su voluntad de acogerse al régimen previsto en el Decreto 4040 de 2004 antes del 31 de diciembre de ese año, pues para esa época no hacían parte de la rama judicial o no ocupaban los cargos a que alude la mencionada "Bonificación de Gestión Judicial". Y ello era así por cuanto el referido decreto 4040 de 2004, de manera expresa señaló que la "Bonificación de Gestión Judicial" se aplicaría a los funcionarios que a partir de su entrada en vigencia se vinculasen al servicio, en cualquiera de los empleos allí mismo señalados.

Así, es evidente que en ese momento coexistieron dos regímenes salariales diferentes aplicables a los magistrados de Tribunal y a los demás servidores de la Rama Judicial, de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio de Defensa que aparecen mencionados en los supuestos de hecho de los Decretos 610 y 1239 de 1998 y del Decreto 4040 de 2004.

En conclusión de lo hasta aquí explicado se tiene que los Decretos 610 y 1239 de 1998, que consagran la bonificación por compensación recobraron plena vigencia al declarar la nulidad el Consejo de Estado del Decreto No. 2668 de 1998, que derogaba los citados decretos, por falsa motivación invocando para el efecto la Sentencia C – 710 de 1999 de la

Sala Plena de la Corte Constitucional. En otras palabras, los Decretos 610 y 1239 de 1998 actualmente están vigentes y teniendo en cuenta que son actos administrativos, gozan de la presunción de legalidad mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en aplicación de los arts. 88 y 91 del CPACA. Así las cosas, una vez emitidos los actos administrativos se consideran que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas, por lo tanto de obligatoria observancia y cumplimiento.

Además, hay que resaltar que el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Sala de Conjueces en sentencia del 14 de diciembre de 2011, con ponencia del Dr. Carlos Arturo Orjuela decidió decretar la nulidad del Decreto 4040 de 2004, considerando en resumidas cuentas que el citado Decreto pretende imponer su contenido sobre los mismos principios constitucionales laborales, conocidos hoy en la doctrina internacional como "derechos fundamentales del trabajo", del mismo modo, que afecta esencialmente el derecho a la igualdad entre funcionarios del mismo nivel o rango, sin justificación alguna; que deja de lado la protección que el Estado debe brindarle a las relaciones laborales.

Por lo anterior, la Sala de Conjueces considera que a la demandante le era aplicable la normatividad del Decreto 610 de 1998 por medio del cual se creó la bonificación por compensación; en consecuencia, tal como lo advirtió el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, Conjuez Ponente: Dr. Jorge Ivan Acuña Arrieta en sentencia del 28 de septiembre de 2012, dentro del expediente 2008 – 00394, Demandante Alvaro Montenegro Calvachi y otros y demandado: Nación - Rama Judicial y otros, con la declaratoria de nulidad del Decreto 4040 de 2004, al operar retroactivamente, crea una ficción jurídica según la cual el mencionado acto administrativo no existió jamás; ya no forma parte del ordenamiento jurídico, y por tanto carece de fuerza vinculante y aplicabilidad.

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

En el presente caso, se encuentra acreditado que la demandante, (i) ejerció el cargo de Procuradora 182 Judicial II de la Procuraduría General de la Nación en Arauca, en el periodo comprendido entre el 08 de agosto de 2007 al 28 de enero de 2012, en consecuencia es beneficiario de la bonificación por compensación (ii) que devengó únicamente el 70% de los ingresos laborales que por todo concepto devengan los magistrados de las Altas Cortes, correspondiente a la bonificación judicial prevista en el Decreto 4040 de 2004, (iii) de igual manera, consta en el proceso que al convocante no se le ha cancelado su sueldo equivalente al 80% de lo devengado por los magistrados de las Altas Cortes por todo concepto, lo que arroja como conclusión inobjetable que la conciliación celebrada entre convocante y convocada está ajustada a derecho, en tanto con el acuerdo quedan conciliados los efectos patrimoniales y económicos derivados del acto administrativo que fundamenta la conciliación y que como ya se dijo, es susceptible de conciliación. Acuerdo que no lesiona el patrimonio público, es decir, lo convenido no es violatorio de la ley, ni resulta lesivo para el patrimonio de la entidad pública convocada por encontrarse dentro de los parámetros legales, como fue anteriormente analizado.

Teniendo en cuenta lo anterior y toda vez que se encuentra el sustento probatorio en el expediente para aprobar la conciliación judicial celebrada entre la demandante y la entidad demandada Procuraduría General de la Nación, la Sala impartirá la aprobación al acuerdo elevado por las partes en audiencia de conciliación del 4 de diciembre de 2017.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca –Sala de Conjueces-,

RESUELVE:

PRIMERO: APRUÉBESE el acuerdo conciliatorio celebrado entre Rosalba Coll Rojas y la Procuraduría General de la Nación, en los términos consignados en el acta de audiencia suscrita por los apoderados el día cuatro (4) de diciembre de año dos mil diecisiete (2017), esto es:

9:38 am
19 FEB 2018

Cancelar la Procuraduría General de la Nación la suma de **CIENTO SETENTA MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($170.118.666)** a la demandante Rosalba Coll Rojas, los cuales se pagarán en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A., el cual hace tránsito a cosa juzgada.

SEGUNDO: Para el cabal cumplimiento de lo acordado y lo dispuesto en esta providencia, por secretaría se expedirán las copias respectivas con constancia de su ejecutoria, y precisando cuál de ellas resulta idónea para el cumplimiento de la obligación.

TERCERO: En firme esta providencia y previos su registro, por secretaría se procederá al archivo del expediente.

Notifíquese y cúmplase

IVÁN DANILO LEÓN LIZCANO
CONJUEZ PONENTE

NARDA MARYBEL JARA ARCINIEGAS
CONJUEZ

ENRIQUE ALEXIS GONZALES PARALES
CONJUEZ