

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL  
DE MEDELLÍN

Medellín, diecinueve (19) de mayo de dos mil catorce (2014)

**AUTO INTERLOCUTORIO N° 371**

<b>REF.:</b>	CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
<b>PARTES:</b>	MARTHA ENIDT DEL SOCORRO YEPES CALLEJAS Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN
<b>SOLICITANTE:</b>	PROCURADURÍA 31 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
<b>RADICADO:</b>	2014-0558
<b>ASUNTO:</b>	IMPRUEBA CONCILIACIÓN

La señora MARTHA ENIDT DEL SOCORRO YEPES CALLEJAS, obrando mediante apoderado judicial, presentó ante los Procuradores Judiciales Delegados ante lo Contencioso Administrativo, solicitud de conciliación prejudicial, con el fin de obtener de la **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN**, el reconocimiento y pago de la prima de servicios, la bonificación por servicios prestados y la reliquidación de las prestaciones sociales consagradas en los artículos 17, 33 y 45 del decreto 1045 de 1978, que le fueron negados mediante los actos administrativos memorandos números 037502-201300008130 del 6 de diciembre de 2013, y el 037500-20130008384 del 12 de diciembre de 2013.

## 1. ANTECEDENTES

El 7 de febrero de 2014 se admitió la solicitud de conciliación y el 30 de abril de 2014, tuvo lugar la audiencia de conciliación, en donde efectivamente las partes llegaron a un acuerdo conciliatorio.

Las diligencias fueron remitidas a los Juzgados Administrativos Orales de Medellín, correspondiéndole por reparto a esta Despacho Judicial.

Se extrae de los hechos, que la señora MARTHA ENIDT DEL SOCORRO YEPES CALLEJAS se encuentra vinculada a la Contraloría General de Medellín, desde el 11 de abril de 2012 a la fecha; que la entidad convocada no le ha reconocido ni pagado la prima de servicios ni la bonificación por servicios prestados, ante lo cual, el día 28 de noviembre de 2013 elevó derecho de petición dirigido a la Contraloría General de Medellín solicitando el reconocimiento y pago de dichos conceptos, solicitud que le fuera

denegada mediante memorando del 6 de diciembre de 2013, contra el cual interpuso el recurso de apelación el 11 de diciembre de 2013. El 12 de diciembre de 2013, la Contraloría General de Medellín resuelve el recurso de alzada confirmando la decisión de primera instancia.

## 2. ACUERDO CONCILIATORIO

En Audiencia de Conciliación celebrada por las partes, éstas llegaron al siguiente acuerdo:

“... Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación de la entidad en relación con la solicitud incoada:

“...La política de conciliación de la Entidad en esta materia, es reconocer y pagar la PRIMA DE SERVICIOS Y LA BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS, por el año 2013, según los porcentajes de tratar los artículos 46 , 58 Y 60 del D. 1042/78, esto es el 50% y 35%, de las asignación básica respectivamente; así como reconocerlas hacia el futuro.

Con base en lo anterior, el Comité de Conciliación mediante Acta 03 del 14 DE marzo de 2014 decidió aprobar la siguiente fórmula conciliatoria:

1. Reconocer la prima de servicios y la bonificación por servicios a la convocante por los años causados por un valor de \$ 1759.038. No habrá lugar a indexación, actualización, intereses, u otro concepto diferente;
2. La forma de pago es la siguiente: EL (50%) del valor dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la providencia que aprueba la conciliación por parte del Juez; y el 50% restante a mas tardar al decimo mes posterior al primer pago antes citado.
3. Compromiso u obligación de la Contraloría General de Medellín de continuar pagando la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados hacia el futuro, en la periodicidad y cuantía que establezcan las normas vigentes (Decretos 1042/78, 1045f18). Se entiende que el pago de dichos emolumentos tiene efectos sobre otras prestaciones como las cesantías por disposición de la ley.

Igualmente hago saber al Despacho que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 14 de febrero de 2014, revocó una providencia de 1a instancia, y en su lugar ordenó reconocer y pagar la prima de servicios y bonificación por servicios prestados a una servidora del municipio de Medellín. MP: Jairo Jiménez Aristizabal... ”

Al respecto me permito anexar acta # del 28 de marzo de 2014, del comité de conciliación don de se dio aprobación a esta pretensión, a 14 folios.

Así las cosas, se otorga uso de la palabra a la apoderado convocante, quien afirma: Acepto la propuesta que se ha efectuado por parte de la Contraloría de Medellín respecto de las pretensiones que le hemos formulado en este asunto.

### **3. COMPETENCIA DEL JUZGADO EN LO ATINENTE A LA CUANTÍA Y TERRITORIO**

Lo primero a indicar es que el actual CPACA, al igual que el antiguo Código Contencioso Administrativo, no prescribió normas de competencia, en lo que corresponde al trámite de las conciliaciones extrajudiciales adelantadas ante los Procuradores Judiciales.

Ante esta laguna procedimental, se deben aplicar las disposiciones que contiene la Ley 640 de 2001, para aclarar este tema. Al revisar esa mencionada Ley, el artículo 24 ordena:

“... ARTICULO 24. APROBACIÓN JUDICIAL DE CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN MATERIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable.”

Esta norma a la fecha no ha sido derogada, por lo que se debe revisar cuál fue el monto de lo solicitado cuando se elevó la petición de conciliación, teniendo en cuenta la competencia por cuantía que establece el artículo 157 del CPACA.

Como se puede apreciar, se trata de un caso de reclamo de unas prestaciones sociales (prima de servicios y bonificación de servicios), cuyo factor de competencia lo establece es lo dejado de devengar desde 2012 hasta el 2013, cuyo monto solicitado fue de \$ 3'459.577 (folios 12 vueltos) y el acordado en la conciliación fue \$1'759.038. (Folios 55 vueltos)

Si se ejercitara el medio de control de nulidad y restablecimiento laboral, de índole laboral, se denota que el valor solicitado es inferior a 50 SMLV, por lo que en virtud del numeral 2 del artículo 155 del CPACA, la competencia se radicaría en cabeza de los Jueces Administrativos en primera instancia.

Dado lo anterior, al aplicar el artículo 24 de la referida Ley 640, el Despacho es competente, al tener la categoría de Juez Administrativo.

Además, el Consejo de Estado ha señalado que para conocer de una conciliación se debe analizar el factor competencia, de acuerdo con las reglas territoriales establecidas en el Código, al definir conflictos que se

presentaron por el conocimiento de conciliaciones entre varios juzgados administrativos.<sup>1</sup>

El Despacho es competente para conocer de la causa, teniendo en cuenta que el último lugar de prestación de servicios fue la ciudad de Medellín, en la Contraloría General de Medellín. Lo anterior, de conformidad con el numeral 3 del artículo 156 del CPACA.

#### 4. REFERENCIA A LAS NORMAS SOBRE LA CONCILIACIÓN.

Para comenzar, habrá de precisarse que en el artículo 70 de la ley 446 de 1998, se establece que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial: "...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, 87 del Código Contencioso Administrativo...". Y el artículo 80 de la misma ley 446, prescribe:

"...Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86, 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquellas..."

Esta obligación de acudir al mecanismo de la conciliación, fue impuesto en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales que se tramitaran ante la Justicia Contenciosa Administrativa, por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, Ley Estatutaria de Justicia, en los siguientes términos:

"... ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

"Artículo 42A. *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.* A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo:

- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012). REF.: 2012-00114-00. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. ACTOR: MUNICIPIO DE CALARCÁ.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. **SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.** Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil doce (2012). **Radicación número: 05001-23-31-000-2011-00609-01(42722).** Actor: DROPOPULAR S.A. Demandado: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – UNISALUD. Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIA

previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial...”.

Es de anotar que dicha exigencia fue declarada ajustada a la Constitución Política por el fallo C-713 de 2008, proferido por la Corte Constitucional.

Ahora bien, el CPACA, en el numeral 1 del artículo 161 reiteró la obligación para las pretensiones de reparación directa, en los siguientes términos:

“...Artículo 161. *Requisitos previos para demandar.* La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”.

Por su parte el penúltimo inciso del artículo 73 de la Ley 446 de 1998, establece:

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

Se exige entonces, la presentación de las pruebas necesarias que fundamenten las pretensiones que se aducen en la solicitud de conciliación, para establecer los supuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio. Y el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el 1757 del Código Civil, consagra el principio de la carga de la prueba, que se explica afirmando que corresponde al actor demostrar los supuestos fácticos en los cuales funda su pretensión y al demandado los hechos en que funda su excepción.

## 5. CASO CONCRETO

Lo primero que debe advertir el Despacho es que bajo el sistema oral, dictó sentencia el 30 de julio de 2013, dentro del negocio con radicado número 05001 33 33 010 2012 00150 00, donde tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados a empleados del orden territorial. En ella accedió a las peticiones del actor, señor **RODRIGO ALZATE HENAO**, cimentado en dos consideraciones:

- La primera es que de acuerdo con la línea jurisprudencial del Consejo de Estado señalaba que era posible reconocer este tipo de prestaciones a las personas vinculadas en nómina de los entes territoriales, al inaplicar la expresión “del orden nacional” del artículo 1 del decreto 1042 de 1978, con el propósito de hacer extensivas estas prestaciones a los empleados del orden territorial,

ya que en su criterio violentaba el principio de igualdad, porque no existía razón de proporción alguna para reconocer la prima de servicios y de bonificación de servicios, únicamente a quienes estuvieran enganchados a la estructura nacional.<sup>2</sup>

- A que la Corte Constitucional se había inhibido de emitir una posición acerca de la constitucionalidad o no del artículo 1 del Decreto 1042 de 1978, en lo relacionado con la expresión “del orden nacional”, en el fallo C - 101 de 2011

Ahora bien, en cuanto a la prima de servicios de los docentes, este Despacho la ha reconocido con fundamento en una norma especial que le ha conferido este beneficio, concretamente el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Sin embargo, entre esa fecha y el día de emisión de esta providencia, la Corte Constitucional profirió la sentencia C- 412 de 2013, en la cual se estudió de nuevo el artículo 1 del Decreto 1042 de 1978 y lo declaró exequible. En esta oportunidad, consideró que no existía dentro de la demanda parámetros para pronunciarse respecto de la violación del derecho a la igualdad, esto en consideración a que no son equiparables los servidores públicos del orden nacional y del orden territorial y que ellos responden a requerimientos específicos de cada orden o entidad que se traten, el grado de responsabilidad y calificación profesional requerida, por lo que se declaró la exequibilidad de los apartes normativos acusados y concluyó: *“No existe un mandato constitucional de regulación uniforme del régimen salarial, que sirva como criterio de comparación entre servidores del nivel nacional y del territorial”*.

Ahora bien, en este sentido la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, dejó de ser imperante, toda vez que la misma se estructuró sobre las bases de la consideración según la cual el artículo 1º del Decreto 1042 de 1978, debía hacerse extensivo a los empleados del nivel territorial, por virtud del principio de igualdad, argumento que fue desvirtuado recientemente por la Corte Constitucional.

Es de anotar que varios Tribunales Administrativos, entre ellos, los de Cundinamarca, Antioquia y Risaralda, en recientes providencias<sup>3</sup>, han

---

<sup>2</sup> Ver entre otras: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil trece (2013) Radicación número: 11001-03-15-000-2013-00131-00(AC). Actor: LUZ MARINA ZAMUDIO DE GONZÁLEZ. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCION SEGUNDA, Subsección E.

<sup>3</sup> A modo de ejemplo:

Tribunal Administrativo de Cundinamarca; 14 de enero de 2014, radicado 11001-33-31-018-2011-00376 con ponencia de la Dra. FANNY CONTRERAS ESPINOSA.

Tribunal Administrativo de Antioquia:

- Sala de Descongestión: Ponente Doctor JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA del doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014), Expediente: 05001-33-31-004-2011-00722-01.

señalado que ante el fallo de la Corte Constitucional no se puede recurrir a las líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado para reconocer como beneficiarios a los servidores públicos territoriales de las primas de servicios y las bonificaciones por servicios que rigen en el orden nacional.

Visto lo anterior, es supremamente claro para el Despacho que no existe en este momento una línea clara en la cual se pueda predicar un derecho cierto e indiscutible en esta materia, toda vez que el argumento de presunta desigualdad de trato ha desaparecido, como efecto de la providencia C- 412 de 2013, emanada de la Corte Constitucional. De ello deviene que la oposición de los actos que niegan el reconocimiento de las prestaciones sociales al actor, no sea manifiesta y de paso no pueda surgir una de las causales de revocatoria del acto administrativo, por lo que se debe acudir a la vía judicial para allí estudiar su presunción de legalidad.

Más aún, existe un límite adicional para el juez administrativo, en lo que respecta al asunto conciliable, y es lo relacionado con la preservación del patrimonio público y, si se quiere, desde la perspectiva constitucional, el principio democrático. En esa dirección, es fácil evidenciar dos situaciones que exigen el equilibrio del juez en la tarea que se avoca, la primera relacionada con los asuntos que le está constitucionalmente permitido conciliar al trabajador “derechos inciertos e indiscutibles” y los mínimos e intransigibles, y de otra parte las exigencias legales en relación con los presupuestos en el caso de la existencia del acto administrativo y el patrimonio público.

Finalmente, el principio democrático, porque la labor del juez no es en reserva crear derechos prestacionales sino declararlos<sup>4</sup>. Este argumento se trae, porque en el acuerdo que se pide aprobar, no sólo se pide conciliar una acreencia presuntamente existente, sino que se acuerda el pago hacia futuro de dichos factores salariales; situación que convertiría la conciliación en una norma habilitante y de alguna manera creadora de un factor salarial<sup>5</sup>.

Por su parte, los decretos que se han reglamentado los factores salariales de los empleados del orden territorial, en el periodo 2009 a 2013, no se han ocupado del tema y por el contrario se advierte, en cada uno, expresa prohibición en relación con la creación de factores salariales distintos por autoridad diferente al Gobierno Nacional.

---

- Sala Primera de Oralidad: Magistrado Ponente: ÁLVARO CRUZ RIAÑO. 3 de septiembre de 2013. Radicado: 05001-23-33-016-2012-00042-01.

Tribunal Administrativo de Risaralda: TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA. SALA DECISIÓN. MAGISTRADA PONENTE: OLGA LUCÍA JARAMILLO GIRALDO. Pereira, veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014). Radicado. 66001-33-31-004-2010-00020-01(O-0817-2013)

<sup>4</sup> Ello sin desconocer que en muchos casos la ambigüedad o indeterminación del lenguaje jurídico o la facultad expresa o tácita del mismo, bajo el criterio de discrecionalidad, amplían las facultades del juez para declarar el derecho, atendiendo a la naturaleza de la norma jurídica que se analiza, sin que ello necesariamente conduzcan a respuestas únicas.

<sup>5</sup> “Lo anterior significa seguir reconociéndose a partir de la fecha cada vez que se cause”.

Por último, es preciso resaltar, que para estudiar el tema concienzudamente es preciso, la instauración de una demanda judicial, donde haya de por medio un debate probatorio y jurídico, pues tratándose de una conciliación prejudicial no puede darse dicha disputa judicial.

## **6. ALUSIÓN A LOS FALLOS DEL 14 DE FEBRERO DE 2014 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Y AL FALLO DE TUTELA DE LA SECCIÓN QUINTA DEL 13 DE ENERO DE 2014.**

Se ha sustentado que con fundamento en el fallo del 14 de febrero de 2013 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se podría aceptar acceder a las pretensiones.

La verdad es que si se observa con detenimiento esta providencia, EN NINGUNA PARTE HACE REFERENCIA AL FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, por lo que no se podría considerar frente a las actuales circunstancias. Segundo, la posición que ha tomado el Tribunal Administrativo, mayoritariamente en sus salas de Descongestión y Oralidad ha sido la de que no se puede acceder a la prima de servicio, con fundamento en la providencia de la Guardiania de la Constitución. Además, recuérdese que la Corte Constitucional ha señalado que ante las divergencias entre sus fallos y los del Consejo de Estado, se debe dar primacía a las de la Corte, y lo ha dicho en temas como la extensión de jurisprudencia.

De otra parte, en cuanto al fallo de tutela, se observa con claridad que la argumentación para acoger la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca NO ES LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL TRADICIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE PRIMAS, SINO EL ARGUMENTO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL. ADEMÁS AUNQUE TRATA EL FALLO DE LA CORTE, NO LO CUESTIONA PORQUE CONSIDERA QUE NO PUEDE REABRIR UN DEBATE PROPIO DE INSTANCIA EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

“.. Que además, lo que pretende la parte actora con la instauración de esta tutela es reabrir un debate de instancia, toda vez que en la sentencia cuestionada se observa que no solamente se basó en el Decreto 1042 de 1978<sup>6</sup>, que fue declarado exequible, sino en otras normas tales como los Decretos 1919 de 2002 artículo 1<sup>o7</sup>, y 1045 de 1978<sup>8</sup> artículo 17, lo que

---

<sup>6</sup> Decreto que fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013 y que a criterio del ente territorial fue la que se desconoció.

<sup>7</sup> Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial. Artículo 1°: “A partir de la vigencia del presente Decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional”.



condujo al fallador de instancia a confirmar y acceder a las súplicas de la demanda, para anular los actos administrativos antes referenciados y ordenar al departamento de Cundinamarca que reconociera y pagara al actor la bonificación por servicios prestados.

Entonces de aceptarse como válida esta argumentación para considerar que la providencia que se tutela quebrantó el derecho fundamental alegado sería un desacierto que implicaría desconocer la autonomía del juez natural, partiendo del señalamiento que consagra el artículo 228 Constitucional, en determinar los alcances de la ley. ...”.

En vista de lo anterior, y dado que a la fecha el proceso está en estudio y no está en firme como se constata en la página web del Consejo de Estado, en el radicado 11001031500020130212501, hasta que no exista una posición unificada del Consejo de Estado, de fondo sobre la constitucionalidad, este Despacho no modificará su posición.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

### RESUELVE

1. **IMPROBAR EL ACUERDO CONCILIATORIO** celebrado el 30 de abril de 2014, por las partes en el asunto de la referencia, ante el Procurador 31 Judicial II Administrativo, por las razones expuestas en la motivación precedente.
2. Se dispone la devolución de los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.
3. En firme esta providencia, procédase al archivo de la actuación

### NOTIFÍQUESE

**DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO**  
**JUEZ**

El auto anterior se notifica en estados de fecha 20 de mayo de 2013.

---

<sup>8</sup> Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

Secretaria Judicial:

**CATALINA MENESES TEJADA**

l.n.