

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, julio once (11) de dos mil catorce (2014)

REF.: Radicado: 05001-33-33-010-2014-429 00
Actuación: Conciliación Prejudicial
Convocante: ROSSY LILIANA LOZANO GARCÍA
Convocado: CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLIN

Interlocutorio 559

ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICION CONTRA AUTO QUE IMPRUEBA CONCILIACION PREJUDICIAL.

Procede el Juzgado a resolver el **Recurso de Reposición** presentado por el apoderado de la parte convocante, contra el auto emitido por esta Agencia Judicial el día 12 de mayo del presente año, por medio del cual se improbió el acuerdo conciliatorio celebrado el 1 de abril de 2014 entre la señora **ROSSY LILIANA LOZANO GARCÍA** y la **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLIN**.

ANTECEDENTES

Para sustentar el recurso objeto de decisión la parte convocante cita decisión emitida por el Juzgado Dieciocho Administrativo del Circuito de Medellín el 12 de marzo de 2014 mediante la cual se reconoció la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados de un empleado público al servicio del municipio de Medellín, indicando la providencia existen sólidos argumentos que permiten afirmar que el Decreto 1042 de 1978 aplica a los empleados públicos de orden territorial, atendiendo al precedente que tiene en esta materia consolidada el Consejo de Estado, en su Sección Segunda.

Acude la providencia citada a la posición plasmada por el Consejo de Estado, Sección Segunda de julio 28 de 2005 en la que se afirma que la normatividad que gobierna este tema para empleados públicos de orden territorial es el Decreto 1042 de 1978, pues si bien rigió en principio solo para empleados de orden nacional, el artículo 2 de la ley 27 de 1992 hizo extensiva a las entidades territoriales las disposiciones del régimen de administración de personal contenida en la norma precitada e incluso en otros cuerpos normativos.

Concluye el recurrente que en palabras del Juez 18 Administrativo del Circuito de Medellín el mandato contenido en dicha norma es imperativo, al ordenar que las prestaciones sociales de los empleados territoriales se liquiden por los factores para ellas establecidas, en este caso, en el Decreto 1045 de 1978, sin que deje la norma espacio para interpretación alguna, señalando en su artículo 45 los factores de salario para la liquidación de cesantías y de las pensiones a que tuvieron derecho entre las que se encuentra la bonificación por servicios prestados.

Conciliación Prejudicial 2014-429
Resuelve recurso de reposición

Considera la providencia en cita acertada la posición del Consejo de Estado consistente en que la filosofía del Decreto 1919 de 2002 fue la de extender el régimen salarial y prestacional de los empleados nacionales a los territoriales.

Con fundamento en los anteriores argumentos solicita se revoque el auto interlocutorio objeto de recurso y en su lugar se apruebe la conciliación prejudicial.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo previsto por el artículo 242 del CPACA y de conformidad con el texto del artículo 243 ibídem, el auto objeto de censura instaurado por la parte convocante es susceptible del recurso de reposición, el cual fue presentado dentro del término que concede la Ley para ello, motivo por el cual se dio aplicación al trámite previsto en los cánones 348 y 349 del Código de Procedimiento Civil.

Procede en consecuencia, desatar el recurso impetrado, aludiendo a los argumentos expresados por el representante judicial de la parte convocante en el mencionado escrito.

Sea lo primero señalar, que la decisión emitida por el despacho y que fuera recurrida por la parte convocante se fundamentó básicamente en la existencia del debate jurídico latente en torno a la procedencia del derecho reclamado, esto es, si los empleados del nivel territorial pueden ser beneficiarios de la prima por servicios prestados, lo que imponía la necesidad de incursionar en el estudio de la línea jurisprudencial que sobre dicho tópico ha forjado el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa¹, precisando que antes de ser estudiado el asunto por esta jurisdicción, no se presentaba discusión en relación a la ausencia del derecho reclamado y que a partir del año 2007, el Consejo de Estado sentó posición al considerar que el campo de aplicación de este derecho se hacía extensivo también a empleados de otros órdenes, en virtud del principio constitucional de igualdad y una vez, analizado el Decreto 1919 de 2002 arribó a la conclusión, que pese a la restricción del artículo 1º del Decreto 1042 de 1978, el espíritu del legislador al expedir el primero de los citados, era hacer extensivo el régimen de salarios y prestaciones sociales a los demás empleados.

Sin embargo, se indicó por esta agencia judicial que la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2013 al revisar la constitucionalidad del artículo 1º del Decreto 1042 de 1978, consideró no existían parámetros para pronunciarse en torno a la violación del derecho a la igualdad, al no haberse identificado los sujetos respecto de los cuales se predica dicho trato desigual, ni las razones de la comparación y menos aún, para determinar que el fin de tal determinación fuera constitucionalmente válido o no, señalando que por dichas razones no se podía hacer el cotejo necesario que permitiera arribar a la conclusión que el canon estudiado violaba el principio constitucional de igualdad, lo que llevó a esta Corporación a declarar la exequibilidad de la expresión de “orden nacional” indicando “*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*”.²

Es así como arribó el Juzgado a la conclusión que la sentencia de exequibilidad emitida por la Corte Constitucional dejó sin piso la línea jurisprudencial construida por el Consejo de Estado

¹ Desde el año 2007 el Consejo de Estado estructuró una línea jurisprudencial, conformada principalmente por las siguientes decisiones: Consejo de Estado – Sección Segunda, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente N° 4327-2005; Sentencia del 27 de septiembre de 2007; Consejo de Estado – Sección Segunda, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Expediente N° 0507-2006; Sentencia del 6 de agosto de 2008; Consejo de Estado, Subsección “A” radicado 11001-03-15-000-2013-00683-00(AC), del 15 de mayo de 2013, M.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón, entre otras. CP María Claudia Rojas Lasso exp. 2013-0131, sentencias del 23 de agosto de 2007 (CP Jesús María Lemos Bustamante), 27 de septiembre y 22 de noviembre de 2007 (CP Alejandro Ordoñez Maldonado) 6 de agosto de 2008 (CP Gerardo Arenas Monsalve) y 23 de agosto de 2012 con ponencia de Víctor Hernando Alvarado Ardila, entre otras.

Consejo de Estado – Sección Segunda, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente N° 4327-2005, Sentencia del 27 de septiembre de 2007. Este decreto hizo extensivo las prestaciones sociales del nivel nacional al nivel territorial.

² C-402 de 2013.

no solo en lo que a la inaplicación de la expresión de “orden nacional” contemplada en el Decreto 1042 de 1978 se refiere, sino también, en lo pertinente a la afirmación consistente en que el Decreto 1919 de 2002 tenía como propósito hacer extensivo el régimen salarial y prestacional a los empleados del nivel territorial, siendo imperioso entonces, dar vía libre a la acción judicial, por virtud del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Sustenta la recurrente su oposición al auto improbatario de la conciliación prejudicial, acudiendo al juicioso análisis efectuado en sentencia emitida por el Juzgado 18 Administrativo del Circuito de Medellín la cual se apoya en la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, línea que en criterio del Despacho fue hasta la expedición por parte de la Corte Constitucional de la Sentencia C-402 de 2013 que declaró exequible el texto “*de orden nacional*” al estimar no se podía concluir la violación al principio de igualdad ni la procedencia de hacer extensiva la aplicación del Decreto 1919 de 2002 a los empleados de orden municipal.

Planteadas las tesis expuestas tanto por el Despacho como por el convocante se arriba a la conclusión que la decisión recurrida debe ser objeto de confirmación, como quiera que si bien la oposición se finca en la solidez de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado acogida en juicioso estudio por el Juez 18 Administrativo de este Circuito, también lo es que esta corporación en reciente decisión de **mayo 15 de 2014**, Sección Primera, CP Dr. GUILLERMO VARGAS AYALA **REVOCÓ** sentencia de tutela que declaró improcedente la solicitud de amparo instaurada en contra de decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió al reconocimiento de la prima de servicios, providencia en la que se hace referencia expresa a los efectos de cosa juzgada constitucional de la sentencia de exequibilidad C-402 de 2013 en relación con la expresión “*de orden nacional*” contenida en el artículo 1º del Decreto 1045 de 1978 y a la **imposibilidad** de hacer extensivo un factor salarial consagrado para empleados del orden nacional a servidores de otros órdenes, concluyendo el desconocimiento del precedente constitucional (C-402-2013) e incurriendo en un defecto sustantivo y por ende en vía de hecho la decisión del referido Tribunal sometida a solicitud de amparo al reconocer la prima reclamada.

Por su importancia para resolver este conflicto y dar fuerza argumentativa a la tesis del Despacho se considera oportuno citar apartes de la sentencia emitida por el Consejo de Estado, al resolver impugnación impetrada contra sentencia de tutela citada en apartado anterior, e instaurada en contra de decisión que accedió al reconocimiento y que lleva a la conclusión que hoy no puede hablarse de manera alguna de línea jurisprudencial sólida del Consejo de Estado, que permita su aplicación para dar vía libre al reconocimiento de la pretensión reclamada³:

“De lo anterior se colige que no es posible hacer extensiva la bonificación por servicios prestados a los empleados de un orden distinto al nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 1919 de 2002 por cuanto dicho precepto extendió el régimen prestacional y no salarial, y la bonificación es un factor salarial⁴.”

*Lo anterior se explica con claridad en el siguiente cuadro:
(.....)*

En ese sentido, no existe ni ha existido discusión sobre el carácter salarial de la “bonificación por servicios prestados” por lo tanto el argumento consistente en afirmar lo contrario no puede ser de recibo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala observa que la providencia atacada además de que desconoció lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013,

³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Dr. Guillermo Vargas Ayala. Radicado Nº 11001031500020130212501, mayo 15 de 2014, actor Departamento de Cundinamarca, accionado Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁴Al respecto cabe destacar que el Consejo de Estado en otras ocasiones había accedido a reconocer la bonificación por servicios prestados a empleados de orden distinto al nacional pero haciendo uso de la inaplicación por inconstitucionalidad, lo cual ya no es posible de conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2013. En cuanto a la posibilidad de hacer extensivo dicho concepto con base en la interpretación de que el artículo 1º del Decreto 1919 de 2002 hace referencia tanto los factores prestacionales como los salariales, la posición del Consejo de Estado ha sido reiterativa en indicar que esto no es cierto pues el decreto es claro al señalar que sólo se ordenó hacer extensivo el régimen prestacional, dejando de lado los factores salariales como la bonificación por servicios prestados.

tal como lo señaló el actor, incurrió en un defecto sustantivo al interpretar de manera errónea el Decreto 1919 de 2002.

Sobre este defecto la Corte Constitucional ha dicho que se configura cuando “la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infra legal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada”⁵.

En el presente caso, el Tribunal decidió interpretar la expresión “régimen prestacional” en un sentido amplio, que permitiría que se hicieran extensivos no sólo los factores propiamente prestacionales sino también los salariales como es el caso de la bonificación por servicios prestados.

No obstante, como ya se anotó, al actuar de este modo el Tribunal obró de manera **abiertamente irrazonable**, pues además de ignorar los efectos derivados de lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013, contravino el tenor literal tanto del artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, que expresamente califica la bonificación por servicios prestados como factor salarial, como del Decreto 1919 de 2002, que extiende a los empleados públicos de las entidades territoriales únicamente el régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Y así mismo desconoce la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, que al tiempo que ha reiterado el carácter salarial de dicha bonificación, ha indicado que el Decreto 1919 de 2002 es claro al señalar que lo que se extenderá a los empleados de los demás órdenes distintos del nacional es solamente el régimen de prestaciones sociales y no el régimen salarial.

Con este proceder el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desbordó el margen legítimo de interpretación de las normas aplicables al caso que se desprende de la garantía constitucional de la autonomía judicial e incurrió en un supuesto habilitante del amparo excepcional que ofrece la acción de tutela frente a providencias judiciales. Al basar su decisión en una interpretación evidentemente irrazonable de las normas aplicables al caso, por cuanto desconoce los efectos erga omnes y la cosa juzgada constitucional de lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013, y se aparta tanto de la literalidad de las normas aplicadas como de la comprensión que de ellas se ha hecho por parte de la jurisprudencia administrativa, el operador judicial desconoció los límites que le fijan la Constitución y la Ley a su discrecionalidad interpretativa y atenta tanto contra el principio de legalidad como contra el debido proceso.

Así, y toda vez que los principios de autonomía e independencia judicial no pueden entenderse como una habilitación para que los jueces den cualquier interpretación a las normas aplicables al caso, “al punto de desconocer con ello su sujeción a los mandatos superiores”⁶, se impone resaltar los límites que deben ser respetados en ejercicio de la discrecionalidad que conlleva el ejercicio de su función. En este orden, debe destacar la Sala, como ha sido señalado por la jurisprudencia constitucional, que:

(...) la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.

Así entonces, pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso en concreto, para determinar su forma de aplicación, y para

⁵ Sentencia T-125 de 2012. En sentido análogo, véase la sentencia SU-539 de 2012.

⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-539 de 2012.

establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, en esta labor no les es dable apartarse de las disposiciones de la constitución o la ley. Recuérdese que la justicia se administra con sujeción a los contenidos, postulados y principios constitucionales de forzosa aplicación, tales como, de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, de favorabilidad, pro homine, entre otros (artículos 6°, 29, 228 y 230 de la Constitución Política)⁷.

De esa manera, dada la constatación del defecto atrás señalado, la Sala encuentra que el Tribunal incurrió en una vía de hecho, consecuencia de lo cual se vulneraron los derechos fundamentales de la parte demandante. Por ende se procederá a revocar la providencia de tutela de primera instancia para en su lugar dejar sin efectos la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenarle que profiera una nueva decisión acorde con los lineamientos expuestos en este fallo”.

Conclúyase en consecuencia, que en los actuales momentos la línea jurisprudencial del Consejo de Estado perdió la solidez y eficacia reclamada por el convocante, ante pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-402 de 2013 y del mismo órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa en reciente sentencia de tutela de mayo 15 de 2014.

De otra parte, es importante tener en cuenta que recientemente la Sala Primera de Oralidad, del Tribunal Administrativo de Antioquia, tomó la decisión de aplicar el fallo de la Corte Constitucional y dejar sin efectos un fallo que había proferido este Despacho, en el caso de una prima de servicio a un servidor público del orden territorial.⁸

En razón a lo anterior, el auto recurrido será confirmado en su integridad, como quiera que no es posible impartirle aprobación al acuerdo conciliatorio sometido al conocimiento de este Despacho, tal como se indicó en la decisión censurada.

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

RESUELVE

PRIMERO: No reponer el auto emitido el día 12 de mayo de 2014 por medio del cual se improbió el acuerdo conciliatorio celebrado entre la señora **ROSSY LILIANA LOZANO GARCÍA** y la **CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLIN.**

NOTIFÍQUESE

DIEGO ALBERTO VÉLEZ GIRALDO

Juez.

⁷Corte Constitucional, sentencia T-284 de 2006.

⁸ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA. SALA PRIMERA DE ORALIDAD. MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES. Medellín, nueve (9) de junio de dos mil catorce (2014). REFERENCIA: RADICADO 05001 33 33 010 2012 00150 01. MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL. DEMANDANTE: RODRIGO ALZATE HENAO. DEMANDADO: MUNICIPIO DE MEDELLÍN. TEMA: Prima de servicios y bonificación por servicios prestados a empleados públicos del orden territorial. DECISIÓN: Revoca sentencia de primera instancia.