



JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013)
Auto interlocutorio Nro. 270

Referencia:	Conciliación prejudicial.
Demandante:	Alba Lucía Castaño Castrillón.
Demandado:	Contraloría General de Medellín.
Radicado:	05001 33 33 025 2013 00942 00
Temas y Subtemas:	Prima de servicios / Bonificación por servicios prestados / Empleados públicos de nivel territorial.

Procede el juzgado decidir si aprueba o no la conciliación prejudicial realizada ante la Procuraduría 167 Judicial Administrativa de esta ciudad.

ANTECEDENTES

Mediante apoderado facultado para ello la señora Alba Lucía Castaño Castrillón presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación – Procuradores Delegados ante estos despachos, con citación de la Contraloría General de Medellín, a efectos de que le reconociera la suma de siete millones ochocientos treinta y tres mil seiscientos setena y ocho pesos (7'833.678.00) por concepto de prima de servicios y bonificación por servicios prestados, que le fueron negados previa solicitud al estar vinculada en la entidad convocada en el cargo de secretaria desde el 13 de abril de 1998 a la fecha y por lo devengado y no pagado por los últimos tres años.

Siendo admitida la respectiva solicitud, se fijó fecha para la celebración de la audiencia el veintitrés (23) de octubre de 2013 a las dos y quince minutos de la tarde (2:15 PM), en la que las partes llegaron al siguiente acuerdo:

“...se concede el uso de la palabra a las partes para que expongan sucintamente sus posiciones, en virtud de lo cual la parte convocante quien manifiesta: Solicita el convocante la nulidad de los actos administrativos Rad. 0375022013000003920 del 25 de junio de 2013, del 25 de junio de 2013 y Resolución No. 288 del 29 de julio de 2013. Que se reconozca y pague la prima de servicios y bonificación por servicios prestados correspondiente a los años 2011 al 2013, que la Convocada se comprometa a pagar en lo sucesivo la prima de servicios

y bonificación por servicios prestados. Valores que deben ser indexados. Por valor de SIETE MILLONES OCHOCIENTEOS TREINTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS MCTE. (\$7'833.678). Acto seguido se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte convocada CONTRALORIA GENERAL DE MEDELLIN, con el fin de que se sirva indicar la decisión tomada por el comité de conciliación (o por el representante legal) de la entidad en relación con la solicitud incoada: El comité de conciliación de la entidad que represento en acta No. 4 del 22 de octubre de 2012, decisión por mayoría conciliar en los siguientes términos: Reconocer la prima de servicios y la bonificación de servicios prestados por los años 2011 al 2013, liquidados al momento de la causación, sin indexación, sin intereses de mora con base a los factores salariales establecidos por las disposiciones legales que regulan la materia y en consideración al salario devengado para cada una de éstas anualidades por parte de la convocante, cuya liquidación consta en el expediente a folios 6 y 12. Valores estos que coinciden con la pretensión económica presentada por la parte convocante. Su pago se realizará una vez se apruebe por el Juez de conocimiento la presente conciliación, previa cumplimiento de lo establecido en el artículo 192 y siguientes del CPACA. Dejo constancia que en el sucesivo la Convocada se compromete a reconocer estos conceptos. Anexo el acta que consta de doce (12) folios. A continuación se concede la palabra al apoderado de la parte convocante: estamos de acuerdo con la propuesta que el comité de conciliación de la entidad convocada presenta en esta audiencia de conciliación prejudicial, solicitándole al Despacho que proceda a impartir de aprobación....”.

Como material probatorio que se aduce en la solicitud y aportado por la parte convocante, se verifica a folios 10 solicitud de certificación de vinculación laboral de la convocante, a folio 11 derecho de petición sobre reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados; a folio 13 constancia de vinculación laboral y salarios devengados entre los años 2002 al 2012 de la parte convocante emitida por la parte convocada; a folio 14 respuesta al derecho de petición mediante oficio del 25 de junio de 2013 en el que se deniega la solicitud deprecada; a folios 15 y 16 escrito de recursos de reposición y apelación presentados por la convocante; a folios 17 al 21 copia de la Resolución No. 288 del 29 de Julio de 2013 por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación; a

folio 22 constancia de notificación de la Resolución No. 288 del 29 de julio de 2013.

De lo anterior se colige que los supuestos que sirven de causa para la solicitud de conciliación prejudicial, lo constituye el hecho de que la señora Alba Lucía Castaño Castrillón se desempeña desde el año 1998 en el cargo de secretaria de la entidad. Que por tal razón depreca el reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicios y bonificación por servicios prestados desde el año 2011 al 2013 por el valor antes reseñado.

CONSIDERACIONES

Dado lo dicho hasta ahora, se tiene en síntesis que se trata de una conciliación extrajudicial realizada entre la solicitante y una entidad de carácter público como lo es la Contraloría General de Medellín.

Ha de señalarse en principio que la Ley 446 de 1998, en el artículo 70, dispuso que serían conciliables, judicial o extrajudicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales conozca la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, la cual en su artículo 161 dispuso que *“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. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.”*

Debe precisarse que asuntos como el que se somete a revisión del juzgado, se ventilan ante la jurisdicción contenciosa administrativa, mediante el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 138 ibídem, al tratarse de la negativa del reconocimiento y pago de las citadas prestaciones mediante los actos administrativos contenidos en el oficio No. 047714 – 2013000003409 del 19

de junio de 2013 y la Resolución No. 288 del 29 de julio de 2013 por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación.

Ahora, los requisitos para la aprobación de una conciliación extrajudicial, están contenidos en el artículo 73 de la ley 446 de 1998, norma que adicionara el artículo 65A a la ley 23 de 1991¹ y se contraen a los siguientes:

1. Que existan las pruebas que fundamenten las pretensiones,
2. Que el acuerdo no sea violatorio de la ley,
3. Que no resulte lesivo para el patrimonio público.

Adicionalmente debe precisarse que el artículo 59 de la ley 23 de 1991, exige que las personas jurídicas de derecho público concilien a través de sus representantes legales y que el conflicto sobre el que se concilie sea de carácter particular y contenido patrimonial. Igualmente, la Ley 640 de 2001 contempla como requisitos en materia de lo contencioso administrativo, que el trámite conciliatorio, se haga a través de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias (art. 1, párrafo 3°) coligiéndose que además debe realizarse el trámite conciliatorio ante autoridad competente.

Bajo tal marco de exigencias, se analizará el acuerdo conciliatorio sometido a examen, a fin de determinar si se aprueba el mismo.

CASO CONCRETO

Tal como se indicara en líneas anteriores, la señora Alba Lucía Castaño Castrillón convocó a la Contraloría General de Medellín a efectos del reconocimiento y pago de las sumas por concepto de prima de servicios y bonificación por servicios prestados respectivamente, correspondientes a los años 2011 a 2013, con fundamento en varias sentencias del Consejo de Estado citadas en la solicitud, relacionadas con el reconocimiento y pago de las citadas prestaciones, pronunciamientos de los que vale la pena resaltar el contenido en la sentencia de la Sección Primera Sección Primera, Consejera Ponente Maria Claudia Rojas Lasso, del siete (7) de marzo de dos mil trece (2013) en la cual dispuso la Alta Corporación lo siguiente:

¹ La ley 640 de 2001 derogó solamente el párrafo del artículo 65A de la ley 23 de 1991.

“La aplicación del precedente, como interpretación consolidada de la ley, garantiza fines constitucionales como la prevalencia del debido proceso; la igualdad; la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia. Siendo así, se entiende que el precedente debe ser una interpretación, no solo reiterada de forma amplia sino que, además, debe existir una posición consolidada. Esto es, se trata de una decisión que, a través de las razones de la decisión (ratio decidendi) resuelva de fondo el problema jurídico planteado. Las razones en las que se apoya la parte motiva de la sentencia deben guardar relación con la parte resolutive de la sentencia, para delimitar así la cosa juzgada expresa y tácita de la decisión, que aunque para el caso en concreto tiene efectos vinculantes para las partes en el proceso, su parte motiva pasa a formar el precedente judicial en lo que respecta a la protección que se hace extensiva para los derechos fundamentales, y que se espera sea respetada para casos análogos.

(...)

En este sentido, cabe anotar que éstos erraron al considerar que no hay lugar a aplicar el precedente sobre el tema de la extensión de los beneficios prestacionales contemplados en el Decreto 1042 de 1978 a los empleados públicos del orden territorial porque no se ha expedido una sentencia de unificación respecto de esto, pues si bien es cierto que no existe claridad acerca de la existencia de dicha providencia, se advierte que para el caso de la Sección Segunda este tipo de providencias obedece a una disparidad de criterios entre sus subsecciones, lo cual no sucede en este caso pues la línea jurisprudencial expuesta acerca del tema ha sido sólida, reiterada y uniforme, lo que descarta de plano la necesidad de una providencia de unificación. En efecto, a partir de la interpretación del artículo 13 de la Constitución, en repetidas ocasiones ha extendido los beneficios prestacionales contenidos en el Decreto 1042 de 1978 a los empleados públicos del orden territorial mediante la inaplicación de la expresión “del orden territorial” contenida en su artículo 1º, esto por cuanto considera que aun cuando las entidades territoriales no pueden arrogarse la facultad de fijar prestaciones salariales y sociales para sus empleados públicos, no existe justificación para establecer tal diferenciación entre dos grupos de personas en circunstancias similares.

(...)

En efecto, a partir de la interpretación del artículo 13 de la Constitución, en repetidas ocasiones ha extendido los beneficios prestacionales contenidos en el Decreto 1042 de 1978 a los empleados públicos del orden territorial mediante la inaplicación de la expresión “del orden territorial” contenida en su artículo 1º, esto por cuanto considera que aun cuando las entidades territoriales no pueden arrogarse la facultad de fijar prestaciones salariales y sociales para sus empleados públicos, no existe justificación para establecer tal diferenciación entre dos grupos de personas en circunstancias similares. Al respecto, esta Corporación en sentencias de 23 de agosto de 2007 (C.P. Jesús María Lemos Bustamante), 22 de noviembre de 2007 (C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado), 27 de septiembre de 2007 (C.P. Alejandro Ordóñez Maldonado), 6 de agosto de 2008 (C.P. Gerardo Arenas Monsalve)¹⁵, 25 de septiembre de 2008 (C.P. Jesús María Lemos Bustamante)¹⁶, 16 de abril de 2009 (C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila), 21 de octubre de 2010 (C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren)¹⁷ y, 23 de agosto de 2012 (C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila)¹⁸, ha señalado: **“esta Corporación en aras de proteger el derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la C.P., y con fundamento en el artículo 4 ibídem, ha inaplicado la expresión “del orden nacional” de las normas que regulan los salarios y prestaciones de los empleados nacionales, para reconocer a los empleados Territoriales prestaciones del orden nacional.**

En criterio de la Sala, se inaplica 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 Esta ha sido la filosofía que inspiró el legislador al expedir el Decreto 1919 de 2002, en tanto que extendió el régimen salarial y prestacional de los empleados nacionales al de los territoriales, cuando textualmente estableció en su artículo 1º que los empleados de los entes territoriales “gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional”. (Se resalta).”.

De lo dicho por la Alta Corporación, es claro entonces que a los empleados del orden territorial debe reconocérseles las prestaciones establecidas para los empleados públicos del orden nacional, conforme con la regulación establecida por el Decreto 1919 de 2002, normativa según la cual su artículo 1º determina que “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.”.

Así las cosas, el Decreto 1042 de 1978 determina acerca de la bonificación por servicios prestados y la prima de servicios lo siguiente:

“Artículo 45°.- De la bonificación por servicios prestados. A partir de la expedición de este Decreto, créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°. Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial.

Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1 de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa.”.

“Artículo 58°.- La prima de servicio. Los funcionarios a quienes se aplica el presente Decreto tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.

Esta prima no se regirá para los funcionarios que con anterioridad tengan asignada esta contraprestación cualquiera que sea su nombre.”.

Es evidente entonces que le asiste el derecho a la convocante, señora Alba Lucía Castaño Castrillón, a devengar tanto la prima de servicios como la bonificación por servicios prestados, toda vez que ha sido precedente vertical

por parte del Consejo de Estado, que los empleados del nivel territorial tiene derecho a devengar el mismo régimen prestacional que los empleados del orden nacional, regulados en el Decreto 1042 de 1978, dado que como quedó demostrado en el expediente, la citada se desempeña en el cargo de secretario grado 3ª en la dependencia 047721 UNE EPM TELE (TELCO, EMTELSA, PERE.), devengando en el año 2013 una asignación mensual de tres millones ciento setenta y ocho mil quinientos cincuenta y seis pesos (\$3'178.556.00) como se desprende de la certificación expedida por la convocada que obra a folio 13 del expediente.

De otra parte es claro entonces que la solicitud de conciliación fue presentada dentro del término de caducidad previsto por el literal c) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1434 de 2011, la cual determina con respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que *“Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso; “*, circunstancia que se vislumbra a folio 22 en el acta de notificación personal de la Resolución No. 288 del 29 de julio de 2013, por medio de la cual se decide un recurso de apelación, que data del 31 de julio de 2013, siendo presentada la solicitud de conciliación el 22 de agosto como se vislumbra a folio 28; situación que muestra que entre el 31 de julio y el 22 de agosto de 2013 no había transcurrido ni si quiera más de un mes de notificado el acto.

Igualmente se cumplen los requisitos previstos por el artículo 73 de la citada Ley 446, a saber:

a) Se aportaron las pruebas suficientes para acreditar los hechos, esto es, copia del derecho de petición presentado el 14 de junio de 2013 con el que se solicita el reconocimiento y pago de las prestaciones señaladas; respuesta a la citada petición –fl. 14-; certificación laboral de la convocante que obra a folio 13 en la que se señala que no se le ha reconocido suma alguna por los conceptos objeto de reclamación, con las que queda establecido que la Contraloría General de Medellín adeudaba a la luz del precedente del

Consejo de Estado la prima de servicios como la bonificación por servicios prestados.

Por manera que acorde a lo establecido, se encuentra debidamente acreditado el hecho generador de la responsabilidad estatal, objeto del trámite conciliatorio que se somete a examen de legalidad.

Siguiendo con el examen de los requisitos, se tiene:

b) La Entidad convocada a la conciliación obró a través de apoderado judicial debidamente constituida, tal como se observa a folio 25. Igualmente se tiene que el apoderado judicial de la parte convocante actuó con facultad expresa de conciliar, conforme se aprecia en el acta del Comité de Conciliación de la entidad que obra a folios 37 y 37, así como en el poder que obra a folio 42.

c) El asunto es susceptible de conciliación ya que como se viera la exigencia normativa exige que los asuntos conciliables sean de aquellas *pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales*. Por ende, como en el sub-lite, el medio de control sería el de nulidad y restablecimiento del derecho, es claro que se cumple tal requisito e igualmente resulta obvio que el conflicto sobre el que se concilie es de carácter particular y contenido patrimonial. Ahora si bien el objeto al conciliar está referido a derechos laborales los cuales son irrenunciables, se tiene que el momento conciliado no representa una desmejora de lo pretendido, dado que las sumas objeto de la pretensión fueron conciliadas en su integridad como se verifica en la solicitud de conciliación a folio 6 y folio 43 vto., en el acta de conciliación.

d) Lo convenido no es violatorio de la ley, ni resulta lesivo para el patrimonio de la Entidad ya que la cuantía conciliada no se tiene objeción alguna, dado que corresponde a una indemnización acorde con el perjuicio sufrido², no lesiva para el patrimonio público; igualmente el acuerdo versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, tal como ya se advirtiera en esta providencia.

² Al respecto consultar sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Consejero ponente Danilo Rojas Betancourt, del diez (10) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-1996-03221-01(19159)

Por último conforme a la exigencia de la Ley 640 de 200, se observa que el trámite conciliatorio, se hizo a través de abogados titulados, los cuales asistieron a las audiencias, coligiéndose que el trámite conciliatorio se realizó ante la autoridad competente, como lo es la Procuraduría General de la Nación a través de sus delegados judiciales.

En síntesis, tenemos conforme a lo consignado en los acápites anteriores, se cumplen los presupuestos legales para impartir aprobación al acuerdo conciliatorio referenciado. En consecuencia la Contraloría General de Medellín pagará a favor de la señora Alba Lucía Castro Castrillón la suma de siete millones ochocientos treinta y tres mil seiscientos setenta y ocho pesos (\$7'833.678.00) por concepto de prima de servicios y bonificación por servicios prestados, causados en los periodos 2011, 2012 y 2013, pagaderos sin indexación ni intereses de mora y en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo expuesto, el Juzgado Veinticinco Administrativo Oral de Medellín,

RESUELVE

Primero: Aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Contraloría General de Antioquia y la señora Alba Lucía Castaño Castrillón ante la Procuraduría 167 Judicial Administrativa, el pasado 23 de octubre de 2013.

Segundo: En consecuencia, la Contraloría General de Antioquia pagará a favor de la señora Alba Lucía Castaño Castrillón, la suma de siete millones ochocientos treinta y tres mil seiscientos setenta y ocho pesos (\$7'833.678.00) conforme con lo previsto por el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y según lo expuesto en la parte motiva.

Tercero: El acta de acuerdo conciliatorio obrante en los folios 43 y 44 que data del 12 de agosto de 2013 y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestará mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009

Cuarto: Expídanse por secretaría, las copias respectivas con constancia de su ejecutoria y precisando cual de ellas resulta idónea para el cumplimiento de la obligación al tenor de lo regulado en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

NOTIFÍQUESE

**LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA
JUEZ**