



**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL**  
**DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

<b>RADICACIÓN</b>	<b>11001 33 37 041 2020 000136 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JUAN CARLOS JOYA ARGUELLO</b>
<b>DEMANDADOS:</b>	<b>LA NACIÓN –PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL.</b>
<b>ACCIÓN:</b>	<b>TUTELA</b>
<b>DERECHO:</b>	<b>DEBIDO PROCESO, TRABAJO, MINIMO VITAL, DIGNIDAD.</b>

**1. ASUNTO POR RESOLVER**

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

**2. DEMANDA Y PRETENSIONES**

El demandante considera vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, mínimo vital, vida en condiciones dignas y todos los demás que resulten probados, con ocasión de la suspensión del pago de la prima especial que estableció la ley 4 de 1992 en el artículo 14, que empezó a pagar la Procuraduría General de la Nación desde el mes de enero de 2020, corrigiendo una interpretación de esta norma contraria al ordenamiento jurídico, como indicó el Consejo de Estado en

pronunciamiento de unificación; sin embargo, su pago se suspendió desde junio del presente año.

Como fundamento de la acción de tutela señala que está vinculado a la Procuraduría General de la Nación como Procurador Judicial I, Código 3PJ, Grado EG, en la Procuraduría 381 con sede en Bogotá D.C.

Dice que percibe como contraprestación por sus servicios los siguientes emolumentos: salario básico, gastos de representación, prima especial de servicios sin carácter salarial establecida por la ley 4 de 1992, bonificación judicial sin carácter salarial establecida por los Decretos 383 de 2013 y 1016 de 2013.

Con respecto al emolumento prima especial de servicios, pone de presente que existió un gran debate jurídico en torno a la forma como el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 debía ser interpretado en los decretos que año a año expide el Gobierno Nacional para fijar el salario de los servidores públicos en desarrollo de normas expedidas por el Congreso de la República, debate que terminó con el pronunciamiento de unificación del 2 de septiembre de 2019 emitido por la Sala Plena de Conjuces del Consejo de Estado en el expediente 41001-23-33-000-2016-00041-02, en el cual estableció las siguientes reglas: *“(i) que la prima especial de servicios es un valor agregado o incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores beneficiarios, (ii) todos los funcionarios a quienes se les reconoce dicha prestación, tienen derecho a la reliquidación de prestaciones sobre el 100% de su salario básico, es decir, con la inclusión del 30% que había sido excluido o debitado para otorgarle el título de prima especial, y (iii) todos los destinatarios de la prima especial tienen derecho al pago de las diferencias.”*

En cumplimiento de dicha Sentencia de Unificación y debido a la negociación colectiva adelantada con los sindicatos de la entidad, la Procuraduría General de la Nación realizó todos los trámites presupuestales, financieros y administrativos y empezó a pagar la prima especial de servicios en el mes de enero de 2020, sin embargo, interrumpió su pago de manera unilateral, abrupta, y con desconocimiento de todas las garantías, desde el mes de junio del mismo año.

En un comunicado dirigido a los Procuradores Judiciales I y II, la Procuraduría General de la Nación señaló que no puede seguir pagando la prima especial hasta que no cuente con la aprobación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional para destinar el rubro presupuestal denominado “Transferencias Corrientes, OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO

DGPPN", aprobado por el Decreto 2411 de 2.019 (donde se asignó a la entidad la suma de setenta mil millones de pesos) para seguir cumpliendo con lo dispuesto en las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. Sostiene que realizó gestiones ante el Ministerio de Hacienda y el Director Administrativo de la Función Pública para lograr dicha aprobación, sin embargo, la postura de estos entes es que las sentencias de unificación no están revestidas de la fuerza legal para que con base en las mismas se pueda afectar el presupuesto nacional, sólo tienen tal potencialidad las sentencias con efectos particulares donde se reconoce a cada servidor público el derecho a percibir la prima especial en los términos señalados por el Consejo de Estado.

No obstante, para el actor la Procuraduría no había argumentado antes que el rubro de salarios que afectó para cumplir con la Sentencia de Unificación requiriese dicho aval, *"sólo se escuda de manera descontextualizada en la espera de aprobación o concepto previo de otro rubro para justificar la suspensión del pago de la prima."* Tampoco hizo público que no contaba con el rubro suficiente para incluir dentro de los haberes laborales de los Procuradores Judiciales I y II la prima especial del artículo 14 de la Ley 4a de 1992 y la bonificación por compensación; y si incurrió en un error, no son los administrados quienes deben asumirlo (SU- 226 DE 2019). Concluye que la Procuraduría: *"(...) ha generado (i) un derecho adquirido, toda vez que de manera efectiva e inequívoca ingresó al patrimonio de los beneficiarios, y (ii) una confianza y seguridad en su permanencia, en cuanto se reconoció y pagó a todos los procuradores en igualdad de condiciones."*

En consecuencia, formula las siguientes pretensiones:

*"Se protejan los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, primacía de la realidad sobre las formas, mínimo vital, y vida en condiciones dignas de mi poderdante JUAN CARLOS JOYA ARGÜELLO y de su grupo familiar.*

*Como consecuencia de lo anterior, y en consideración a que los errores de la administración y empleador no los asume el administrado y trabajador, ORDÉNESE al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo respectivo, incluir y pagar desde el mes de junio del año 2.020 y en adelante, mientras mi mandante se mantenga en el cargo de Procurador Judicial I, la Prima Especial Mensual sin Carácter Salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4a de 1.992, en los estrictos términos que ya venía siendo reconocida y pagada por la entidad desde el 01 de enero de la presente anualidad.*

*Asimismo, ORDÉNESE al DIRECTOR del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y LA DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL, que dentro de las cuarenta y*

*ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo respectivo, realicen las actuaciones administrativas e interadministrativas pertinentes a efectos de que se coloque a disposición de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, los recursos necesarios a fin de que dicha entidad pueda satisfacer la carga salarial y prestacional que implica pagar en debida forma el Salario y la Prima Especial Mensual sin Carácter Salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4a de 1.992, en los estrictos términos que ya venía siendo reconocida y pagada por la entidad desde el 01 de enero del año en curso.”*

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

Este despacho se declaró impedido para conocer de la presente tutela; ordenó remitir el expediente virtual al Juzgado 43 Administrativo de este Circuito Judicial, que no aceptó el impedimento, razón por la cual se asume el conocimiento de la presente acción de tutela al tenor de lo establecido en el artículo 131 del CPACA.

## **3. CONTESTACIONES**

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:** Se opone a las pretensiones del accionante y solicita se declare la improcedencia de la tutela por cuanto el demandante cuenta con otros mecanismos ordinarios de defensa para exigir sus pretensiones ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:** Solicita se desvincule al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la presente acción de tutela, dado que el vínculo administrativo laboral se da entre el demandante y la entidad accionada - Procuraduría General de la Nación-, que al ser un organismo de control independiente cuenta con la autonomía necesaria para tomar decisiones con respecto al presupuesto autorizado por el Gobierno Nacional.

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:** Afirma que reconoció la prima especial desde enero de 2020 hasta el mes de mayo de 2020, beneficio que incluyó a los Procuradores I, que es el cargo que actualmente ocupa el demandante, incluyendo este gasto en el presupuesto propio de la PGN en el Decreto 2411 de 2019 -rubro de gastos de funcionamiento – gastos de personal.

Al no habersele asignado más presupuesto de los recursos de la entidad y hasta no contar con una nueva aprobación, la PGN debe suspender el pago de este emolumento. No obstante, el accionante está vinculado a la entidad y percibe el

pago de su salario de forma continua, por lo que sus derechos fundamentales no están siendo vulnerados, en consecuencia se opone a las pretensiones de la tutela.

Manifiesta además la Procuraduría que existen precedentes verticales en el presente asunto que niegan el amparo de los derechos fundamentales, tal como el del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020) dentro del radicado No. 25000 23 15 000 2020 02405 00, acción de tutela con idénticos supuestos fácticos a la presente.

Sostiene además que se presenta temeridad porque en dicha acción de tutela fungió como demandante el sindicato PROCURAR, que presentó la tutela en nombre y representación de todos sus afiliados, dentro de los cuales está el Doctor Juan Carlos Joya Arguello, tal como prueban los desprendibles de nómina que dan cuenta de su pertenencia a ese sindicato. En consecuencia, las pretensiones de esta acción de tutela ya fueron estudiadas por la jurisdicción constitucional, ya que en la tutela fallada por el Tribunal: *"(...) Lo pretendido por los demandantes es que se ordene al Procurador General de la Nación, como ordenador del gasto, que se continúe pagando la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4. a de 1992, así como se venía realizando desde el mes de enero de 2020"*, pretensión frente a la cual decidió el Tribunal que la acción de tutela es improcedente.

**LA DIRECCIÓN GENERAL DEL PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL:** Guardó silencio.

## **5. PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS**

¿Al haber presentado el Sindicato de Procuradores PROCURAR -al cual pertenece el demandante- una acción de tutela anterior en contra de la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la continuidad en el pago de la prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 se configura la temeridad en la presentación de esta acción de tutela y en consecuencia debe ser negada en relación con dichas entidades al tenor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991?

¿El Departamento Administrativo de la Función Pública vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, al debido proceso, al trabajo y a la vida en condiciones dignas del Doctor Juan Carlos Joya Arguello y de su grupo familiar por no desplegar acciones dentro de su órbita de competencias para que se le siguiera pagando la prima especial que estableció la ley 4 de 1992 en su artículo 14?

**Tesis del accionante:** Considera vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión del no pago de la prima especial porque la reducción en sus ingresos ha desmejorado sus condiciones laborales, calidad de vida y el pago de sus obligaciones. Además la Procuraduría vulneró su derecho al debido proceso porque de manera intempestiva, inconsulta, sin actuación administrativa previa, suspendió el pago de la prima especial de servicios.

**Tesis del Ministerio de Hacienda:** Afirma que no está legitimado por pasiva en el presente debate porque el objeto de la presente acción de tutela es el pago de una prestación laboral, debate que se suscita entre el accionante y la Procuraduría General de la Nación, entidad a la cual el ordenamiento jurídico otorga la suficiente autonomía presupuestal para decidir por sí misma si debe y puede continuar con el pago de la prima especial.

**Tesis de la Procuraduría General de la Nación.** Sostiene que no ha vulnerado derechos fundamentales del accionante, toda vez que no cuenta con los recursos necesarios para el pago de la prima especial mensual que estableció la ley 4 de 1992 en el artículo 14, porque no se le asignó presupuesto con esta destinación.

Sostiene además que se configura temeridad en la presente acción porque el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se había pronunciado ya en la acción de tutela 25000 23 15 000 2020 02405 00 sobre la continuidad del pago de la prima especial del actor, pues dada su pertenencia al sindicato PROCURAR, que fungió como demandante en esa acción, los efectos de dicha sentencia cobijan su solicitud de amparo de derechos fundamentales.

**Tesis del Departamento Administrativo de la Función Pública.** Aduce que la Tutela es improcedente, por cuanto existen mecanismos ordinarios para abordar la controversia planteada por el accionante.

**Tesis del Despacho:** Existe una multiplicidad de tutelas para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales del accionante: una ya decidida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del expediente 25000231500020200240500, declarada improcedente, en la cual el legitimado por activa, en representación de los procuradores judiciales, fue el Presidente del Sindicato de Procuradores Judiciales PROCURAR; la segunda acción es la presente, donde la acción es ejercida directamente por el titular del derecho, lo cual no quiere decir que no exista identidad de partes, dado que la acción de tutela, al tenor del

artículo 86 de la Constitución puede ser ejercida *por sí mismo o su representante*. Igualmente existe entre las dos acciones de tutela identidad de objeto y causa petendi. La consecuencia de lo anterior es que debe negarse la presente acción de tutela, al tenor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

En contra del Departamento Administrativo de la Función Pública no se describieron circunstancias concretas por las que se considere que esta entidad vulnera derechos fundamentales. Se demostró que ante dicha entidad se está adelantando, en cumplimiento de acuerdos celebrados en el contexto de la mesa estatal de negociación sindical con el sector justicia, un estudio sobre la prima especial.

## **6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES**

### **El mecanismo de protección de los derechos fundamentales.**

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

**“ARTICULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...).”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”

### **De los mecanismos legales para la reclamación de acreencias laborales.**

El legislador dispuso mecanismos de defensa para la protección de derechos fundamentales en la vía judicial ordinaria, mecanismos que se encuentran contemplados en el CPACA y dentro de los cuales puede solicitarse la adopción de medidas cautelares, de modo que sólo si el demandante no tiene la posibilidad de acudir a esa vía ordinaria, o la misma no es idónea o eficaz, dentro de las características del caso particular, puede recurrir al juez constitucional por medio de la acción de tutela, sin convertirla en un mecanismo igual o ajeno a la vía ordinaria. El CPACA dispone:

**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad

que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

**Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

Con fundamento en lo anterior, se puede concluir que de acuerdo a los presupuestos normativos, en principio la tutela no es el mecanismo llamado a resolver la reclamación de las acreencias laborales, ya que se deben utilizar uno de los mecanismos dispuestos por el CPACA, por lo tanto, la tutela únicamente se aplica cuando agotados todos los mecanismo de defensa o al no existir otro medio para restablecer sus derechos, se acude al juez constitucional por vía de tutela para la defensa de los derechos vulnerados.

### **De la improcedencia de la tutela para reclamar prestaciones sociales o derechos laborales**

Ahora bien, con respecto a la idoneidad del medio ordinario de defensa para reconocer y ordenar el pago de derechos prestacionales, la Corte Constitucional en sentencia T-092 del 25 de febrero de 2016 consideró:

“3.1.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por regla general, las jurisdicciones de lo contencioso administrativo o la ordinaria laboral, disponen de los medios de defensa judicial idóneos y eficaces para reclamar el reconocimiento de prestaciones sociales o, para procurar la protección de derechos laborales, cuya efectividad se vea comprometida por una controversia que surja de la relación empleado-trabajador.

3.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior y el carácter subsidiario que la Constitución le atribuye a la acción de tutela, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que este medio constitucional no puede interponerse para reclamar derechos ni prestaciones laborales de los trabajadores, pues se trata de asuntos de origen litigioso que le corresponde resolver, en principio, a los jueces laborales o administrativos, según sea el caso.

Como puede verse, por regla general, la acción de tutela es improcedente para resolver controversias de carácter laboral, pues corresponde para el efecto utilizar los mecanismos ordinarios.

### **La multiplicidad de las acciones de tutela con identidad de partes, causa petendi y objeto y la temeridad.**

Sobre este particular la Corte Constitucional en la sentencia 162 de 2018, manifestó:

2.2.2. A partir de tal previsión normativa, la jurisprudencia constitucional ha considerado la procedencia de la temeridad en dos dimensiones: (i) cuando el accionante actúa de mala fe; y (ii) cuando el demandante acude al recurso de amparo de manera desmedida, por los mismos hechos, sin esgrimir una justificación razonable que justifique dicho actúa. Ante tal circunstancia, “la Corte concluyó que, para rechazar la acción de amparo por temeridad, la decisión se debe fundar en el actuar doloso del peticionario, toda vez que esa es la única restricción legítima al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el cual se ejerce a través de la acción de tutela”.

2.2.3. Ahora bien, la temeridad, en sentido estricto, se configura cuando se presentan los siguientes elementos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y **(iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda**, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista.

2.2.4. El último de los elementos antes descritos, tiene lugar cuando la actuación del actor denota el propósito desleal de satisfacer su interés subjetivo a como dé lugar, aspecto que “deja al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la

acción, o pretende a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de quien administra justicia”.

2.2.5. Por el contrario, la actuación no es temeraria, cuando si bien se comprueba la existencia de multiplicidad de peticiones de tutela, esta se funda en: (i) la falta de conocimiento del demandante; (ii) el asesoramiento errado por parte de abogados; o (iii) el sometimiento del actor a un estado de indefensión, “propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho”. En tales casos, “si bien la tutela debe ser declarada improcedente, la actuación no se considera ´temeraria` y, por ende, no conduce a la imposición de una sanción en contra del demandante”

## **7. EL CASO EN CONCRETO**

El accionante, doctor Juan Carlos Joya Arguello, considera que sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad y debido proceso son vulnerados, pues como Procurador Judicial I tiene derecho a la prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, sin embargo su pago fue suspendido en el mes de junio de 2020 bajo el argumento de la Procuraduría General de la Nación de que carece del aval del Ministerio de Hacienda para seguir afectando el rubro presupuestal respectivo y de esta manera continuar con su pago.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda-Dirección General del Presupuesto Público Nacional- argumenta que no puede afectar el presupuesto nacional por lo dispuesto en una sentencia de unificación, que en este caso es, junto con la ley 4 de 1992, la fuente del derecho que se reclama.

Para definir el debate que se propone al juez constitucional en primer lugar es necesario examinar el argumento de la Procuraduría General de la Nación conforme al cual se presenta en este caso temeridad al presentar la acción, porque ya un juez constitucional había decidido las pretensiones del demandante. Concretamente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la acción de tutela 25000 23 15 000 2020 02405 00 determinó que la acción de tutela es improcedente, frente a idéntica pretensión referida a la continuidad en el pago de la prima especial.

La Procuraduría aportó copia de la sentencia emitida en la acción de tutela 25000 23 15 000 2020 02405 00, que fue instaurada por el Sindicato de Procuradores Judiciales -PROCURAR- en contra del Procurador General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la asociación sindical y la negociación colectiva y cuyas

pretensiones radican -entre otras-en que se ampare, con efectos intercomunis, los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso administrativo, la asociación sindical y la negociación colectiva, y que para hacer efectivo el amparo se ordene a las entidades accionadas reanudar el pago de la prima especial de servicios a los procuradores judiciales I, como se venía haciendo desde enero de 2020.

Lo primero que debe decirse es que las organizaciones sindicales gozan de legitimidad por activa para agenciar los derechos de sus afiliados, pues a partir de lo establecido en el artículo 86 de la Constitución y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 la Corte ha reconocido que este tipo de asociaciones pueden no sólo solicitar el amparo de los derechos de la misma persona jurídica, como el derecho a la negociación colectiva y la asociación sindical, del cual son titulares objetivos y directos, también pueden solicitar el amparo de derechos fundamentales de las personas naturales afiliadas al mismo<sup>1</sup>. Si bien la regla general es que la legitimación en la causa por activa se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, con fundamento en que la dignidad humana y la autonomía de la voluntad obligan a reconocer sólo a quien ostenta el derecho la capacidad de decidir si promueve la defensa del mismo, personas jurídicas que agrupan a los titulares de derechos pueden promover también su defensa, más aún si el motivo para agremiarse o asociarse es la defensa común de los derechos, como sucede con los sindicatos. Por esto, en el punto concreto de los sindicatos, la Corte Constitucional a partir de las precitadas normas les ha reconocido legitimidad para interponer acciones de tutela en dos eventos: "*i) cuando ejercen la defensa de sus propios derechos fundamentales, o (ii) cuando buscan la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores sindicalizados*"<sup>2</sup>.

Con respecto al tipo de derechos cuyo amparo puede ser solicitado por el sindicato, aunque los titulares son sus miembros, precisó la Corte en la Sentencia T-069 de 2015:

*"A través de su representante, el sindicato podrá representar los intereses de sus asociados cuando la vulneración de los derechos fundamentales supere la órbita individual del trabajador y se inscriba en un ámbito colectivo que tenga la finalidad de proteger a la asociación*"<sup>3</sup>. Tal consideración no

---

<sup>1</sup> Sentencia T-841 de 2014

<sup>2</sup> Sentencia T-063 y T-841 de 2014.

<sup>3</sup> En el Auto 013 de 1997, la Sala Plena adujo las razones señaladas cuando negó la solicitud de nulidad de la Sentencia T-566 de 1996. En esta última, la corporación confirmó los fallos de segunda instancia que negaron las solicitudes de amparo de un grupo de trabajadores que individualmente considerados, ejercieron la acción

*desconoce que la actuación de la persona jurídica tenga incidencia en el plano particular del trabajador; empero, ese efecto es consecuencia de la salvaguarda colectiva. En contraste, la organización de trabajadores no podrá representar en principio a los empleados, en el evento en que aboga por intereses individuales que no afectan a la persona moral, pues se persigue la satisfacción de beneficios particulares que no involucran al sindicato<sup>4</sup>.*

Es decir que en principio el sindicato no puede solicitar el amparo de derechos que no superen la órbita individual del asociado, sin embargo la Corte ha hecho una salvedad:

*“Si a todos los sindicalizados o a un número significativo de ellos les están siendo vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, nada se opone a que el Sindicato, en cuanto persona jurídica surgida justamente para fortalecerlos frente al patrono, tome a cargo la representación de los afectados, ante comportamientos de aquél que sean contrarios al ordenamiento jurídico o violatorios de sus derechos fundamentales, con el objeto de solicitar a los jueces que impartan las órdenes conducentes al inmediato amparo constitucional” [...] No en vano el artículo 86 de la Carta Política estatuye que la acción de tutela puede intentarla toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, en búsqueda de protección inmediata y preferente para sus derechos fundamentales violados o amenazados<sup>5</sup>.*

La Corte ha precisado que estos eventos basta para el representante del sindicato demostrar la pertenencia a la asociación de los trabajadores titulares de los derechos fundamentales cuyo amparo se invoca, sin que se requiera un mandato o una manifestación específica acerca de la representación, *“Lo anterior, en razón de que se está protegiendo derechos que tienen un mayor impacto en la persona moral que en la natural, sin desconocer que puede repercutir en esta.”<sup>6</sup>* Así lo ha reconocido en las Sentencias SU-342 de 1995, T-340 de 2012, también en la Sentencia T-841

---

de tutela con el fin de reclamar reivindicaciones de orden sindical. La razón invocada para solicitar la nulidad radicó, a juicio de los peticionarios, en un cambio de jurisprudencia de la Corte respecto del análisis de la legitimación en la causa por activa en asuntos sindicales. Sin embargo, al resolver dicha solicitud la Sala no encontró acreditado tal cambio y explicó que aun cuando la protección sea invocada para obtener beneficios colectivos, ello no implica que su protección no pueda beneficiar los intereses individuales de los miembros del sindicato. Sucede lo contrario cuando quien individualmente, interpone la acción alega además intereses colectivos, evento en el cual carece de legitimidad para reclamar estos últimos.

<sup>4</sup> Sobre el particular ver las sentencias SU-342 de 1995, T- 330 de 1997, T-1658 de 2000, T-775 de 2000, T-701 de 2003, T-882 de 2010, T-261 de 2012 y T-063 de 2014 entre otras.

<sup>5</sup> Ver sentencia T-882 de 2010 .

<sup>6</sup> Ibidem.

de 2014, donde reconoció la legitimidad por activa del presidente del sindicato SINTRAMSEDES para representar a 38 afiliados que solicitaban el pago de unas acreencias laborales, considerando que si bien se debatían derechos fundamentales individuales, esto se presentó en el contexto de "*una situación laboral común a todos los actores*".

Dado lo anterior, se han presentado situaciones en las cuales tanto el sindicato como los afiliados individualmente han acudido a la acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos, lo que ha obligado a los jueces constitucionales a estudiar en este particular ámbito la figura de la temeridad, entendida como la presentación de una multiplicidad de acciones de tutela para amparar los mismos derechos fundamentales frente a la misma acción u omisión que los amenaza o lesiona, y que obliga a negar todas las solicitudes de amparo. En efecto, esta es una de las consecuencias establecidas en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, que estableció la figura de la temeridad y señala:

**ARTICULO 38. ACTUACION TEMERARIA.** Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.

El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

La Corte ha precisado que la temeridad tiene dos elementos básicos: i) la presentación de diversas demandas de tutela en relación con unos mismos hechos y ii) un "*elemento volitivo negativo*", que radica en una actuación dolosa y de mala fe<sup>7</sup>.

En la Sentencia T-045 de 2014 señaló que para considerar configurada la temeridad han conjugarse los siguientes elementos: "*(i) [i]dentidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones<sup>8</sup>; y (iv) la ausencia de justificación [razonable]<sup>9</sup> en la presentación de la nueva demanda<sup>10</sup>*". Y en la Sentencia T-727 de 2011 definió de manera muy técnica los siguientes elementos de la figura: "*(...) (i)*

---

<sup>7</sup> Sentencias T-502 de 2008, T-1215 de 2003, T-149 de 1995, T-308 de 1995, T-443 de 1995, T-001 de 1997 y SU-1219.

<sup>8</sup> Sentencias T-502 de 2008, T-568 de 2006 y T-184 de 2005.

<sup>9</sup> Sentencia T-248 de 2014

<sup>10</sup> Sentencias T-568 de 2006, T-951 de 2005, T-410 de 2005, T-1303 de 2005, T-662 de 2002 y T-883 de 2001.

*una identidad en el objeto, es decir, que "las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental"<sup>11</sup>; (ii) una identidad de causa petendi, que hace referencia a "que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa"<sup>12</sup>; y, (iii) una identidad de partes, o sea que las acciones de tutela se hayan dirigido contra el mismo demandado y, del mismo modo, se hayan interpuesto por el mismo demandante, ya sea en su condición de persona natural o persona jurídica, de manera directa o por medio de apoderado<sup>13</sup>".*

En consecuencia, además de verificar la identidad de objeto, de causa petendi y de partes, sean personas naturales o jurídicas, el juez debe evaluar frente a la posibilidad de que exista temeridad<sup>14</sup> si la conducta del demandante "(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones<sup>15</sup>; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable<sup>16</sup>; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción<sup>17</sup>; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de los administradores de justicia"<sup>18</sup>.

La regla interpretativa que ha establecido la Corte para identificar la mala fe y la temeridad en una actuación es que el demandante ponga de presente "*la existencia de tutelas anteriores que puedan relacionarse con el mismo asunto*"<sup>19</sup>. Vale decir que "[e]l que interponga una acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos"<sup>20</sup>.

Por el contrario, no existirá temeridad cuando: "...[a] pesar de existir dicha duplicidad, el ejercicio de las acciones de tutela se funda (i) en la ignorancia del

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1122 de 2006, entre otras.

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1022 de 2006, sentencia T-1233 de 2008.

<sup>14</sup> Sentencias T-560 de 2009, T-053 de 2012 y T-189 de 2013.

<sup>15</sup> Sentencia T-149 de 1995.

<sup>16</sup> Sentencia T-308 de 1995.

<sup>17</sup> Sentencia T-443 de 1995.

<sup>18</sup> Sentencia T-001 de 1997.

<sup>19</sup> Sentencia T-560 de 2009.

<sup>20</sup> Decreto 2591 de 1991, artículo 37.

*accionante; (ii) en el asesoramiento errado de los profesionales del derecho<sup>21</sup>; o (iii) por el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho. En estos casos, si bien lo procedente es la declaratoria de 'improcedencia' de las acciones de tutela indebidamente interpuestas, la actuación no se considera "temeraria" y, por lo mismo, no conduce a la imposición de sanción alguna en contra del demandante<sup>22</sup>.*

Es importante destacar en este punto lo dicho en las Sentencias T-566 de 2001 y T-1034 de 2005 porque allí la Corte establece una regla conforme a la cual en ciertos eventos es válido interponer una nueva acción de tutela sin que sea considerada temeraria, eventos como: "i) *el surgimiento de adicionales circunstancias fácticas o jurídicas. "Es más, un hecho nuevo puede ser, y así lo ha considerado la Corte<sup>23</sup>, la consagración de una doctrina constitucional que reconoce la violación de derechos fundamentales en casos similares<sup>24</sup>; y ii) la inexistencia de pronunciamiento de la pretensión de fondo por parte de la jurisdicción constitucional<sup>25</sup>.*

Ya en materia de los sindicatos, la Corte declaró en la Sentencia T-229 de 2013 la improcedencia de la tutela presentada por el presidente del Sindicato de Trabajadores del INPEC porque el vicepresidente había presentado otra acción de tutela por los mismos hechos; en la Sentencia T-882 de 2010 consideró que no existió temeridad porque "*no se cumple con el requisito de la triple identidad para que se configure la actuación temeraria, toda vez que si bien existe identidad de la parte pasiva (ETB), el actor es otro, con intereses diferentes, toda vez que los trabajadores individualmente considerados buscaron la protección de sus intereses particulares y el sindicato está actuando en pro de la colectividad, es decir, a favor de sus afiliados en razón a su capacidad de negociación, representación y participación frente a la ETB. Por tanto, no se puede considerar que se esté frente*

---

<sup>21</sup> Sentencia T-721 de 2003.

<sup>22</sup> Sentencia T-266 de 2011.

<sup>23</sup> Sentencia T-009 de 2000. Si la causa petendi está constituida por las razones – de hecho y de derecho – que sustentan la petición formulada, no cabe duda de que, entre las primeras y las segundas decisiones proferidas, existe una muy relevante diferencia. Lo que motivó las últimas solicitudes de amparo y la orden judicial de protección del derecho vulnerado, fue la expedición de la sentencia SU-36/99, es decir, la adopción de una nueva doctrina que debe ser aplicable siempre que pueda verificarse que la vulneración persiste por razones ajenas a la parte actora y que es jurídica y fácticamente posible la protección judicial. Finalmente, no puede afirmarse que existe una vulneración de la cosa juzgada, pues lo que verdaderamente se produjo en los fallos de primera instancia, fue el rechazo de la acción por considerar que se trataba de un mecanismo improcedente dada la existencia de mecanismos alternativos de defensa. No hubo, por ello, un pronunciamiento de fondo sobre los hechos del caso, como si ocurre en la presente sentencia.

<sup>24</sup> Sentencia T-1034 de 2005.

<sup>25</sup> Sentencia T-644 de 2014

*a una eventual temeridad, en relación con aquellos que iniciaron una acción anterior frente a sus consideraciones individuales.”*; en la Sentencia T-084 de 2012 consideró que no existe temeridad cuando las tutelas fueron promovidas por personas distintas, vale decir el presidente del sindicato y un afiliado del mismo; en la Sentencia T-718 de 2011 encontró que no se conjuraba la temeridad porque uno de los procesos carecía de decisión de fondo, pues fue desistido antes de que se profiriera sentencia; en la Sentencia T-248 de 2014 estimó la Corte que no había temeridad en relación con las tutelas incoadas por el presidente del sindicato de la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo con el fin de que la empresa Ecodiesel Colombia S.A iniciara el proceso de negociación colectiva, porque entre el momento en fueron presentadas una y otra tutela se presentó una circunstancia nueva: el Ministerio del Trabajo ordenó el inicio de las conversaciones colectivas entre la empresa y el sindicato.

Por último, en la Sentencia T-069 de 2015, donde estudia el conflicto que se suscitó entre Avianca y los sindicatos de sus empleados, establece la Corte una regla para determinar si hay temeridad cuando quien representa al sindicato-reclamando derechos fundamentales propios de los trabajadores afiliados- y uno de sus miembros presentan sendas tutelas:

*"La Sala considera que para evaluar la temeridad en relación con los sindicatos se debe tener en cuenta la legitimidad por activa que se presenta en el caso concreto, dado que en ciertos eventos la citada figura procesal puede concurrir en el presidente del sindicato y en sus afiliados. Esa hipótesis ocurre cuando existe vulneración indirecta de los derechos fundamentales de la asociación sindical, caso en que se afectan las garantías de la organización a través de sus afiliados (Supra 4). Entonces, se tienen dos interesados (el sindicato y sus miembros), quienes podrán solicitar el amparo de sus derechos de manera conjunta o separada. Por ello, los jueces constitucionales deben tener especial cuidado al analizar las demandas en que coexistan esos interesados, puesto que sería contrario al derecho a la administración de justicia eliminar la posibilidad de que los afiliados puedan presentar demandas de tutela para solicitar la protección de sus derechos y por esa vía de la organización sindical.*

*Al mismo tiempo, la evaluación de la temeridad en materia sindical debe estar mediado por la verificación de un hecho nuevo o del estudio de fondo de los casos por parte de los jueces que decidieron las demandas presentadas sobre los mismos hechos. Las precisiones propuestas se presentan sin perjuicio de las reglas generales de temeridad que se reseñaron arriba."*

Dicho lo anterior pasa el Despacho a analizar los requisitos que la Corte ha detallado para establecer si, como señala la PGN, se presenta temeridad al instaurar esta nueva acción de tutela porque la protección fundamental invocada aquí había sido ya resuelta mediante en la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 14 de julio de 2020 dentro del radicado 25000231500020200240500.

En cuanto a la *"identidad en el objeto, es decir, que "las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o sobre todo el amparo de un mismo derecho fundamental"*<sup>26</sup>, se observa que pese a que en la tutela fallada por el Tribunal se solicita también el amparo de los derechos fundamentales a la asociación sindical y a la negociación colectiva, la pretensión de la misma dirigida a que se garantice el derecho al debido proceso administrativo y en consecuencia se ordene dar continuidad al pago de la prima especial de servicios porque la suspensión del mismo se realizó de manera unilateral, arbitraria e inconsulta, sin actuación administrativa previa, es idéntica en ambas demandas.

En lo que se refiere a la *"identidad de causa petendi, que hace referencia a "que el ejercicio de las acciones se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa"*<sup>27</sup>, se observa que en ambas tutelas, en lo que se refiere al amparo del derecho al debido proceso administrativo, los fundamentos fácticos radican en el acatamiento de la Sentencia de Unificación por parte de la PGN ajustando el sueldo de los Procuradores para incluir la Prima Especial de Servicios creada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 a partir del mes de enero del año 2020, y la posterior suspensión del pago de este emolumento en junio de 2020 por no contar con la aprobación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional para destinar el rubro presupuestal denominado "Transferencias Corrientes, OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN", aprobado por el Decreto 2411 de 2.019, donde se asignó a la entidad la suma de SETENTA MIL MILLONES DE PESOS (\$70.000.000.000), para poder continuar atendiendo las obligaciones salariales y prestacionales derivadas de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, aval que dicho ente se niega a otorgar porque no reconoce a dicho tipo de pronunciamientos judiciales la calidad de fuentes de derechos, sólo a las sentencias judiciales donde de manera particular se les reconozcan a los servidores públicos. Se indica igualmente en ambas tutelas que la

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1122 de 2006, entre otras.

<sup>27</sup> Ibídem

suspensión del pago de la prima especial pone en riesgo el mínimo vital de los procuradores judiciales.

Igualmente, la postura del Ministerio de Hacienda en ambas acciones de tutela es idéntica, radicada en la autonomía presupuestal de la Procuraduría General de la Nación en virtud de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por último, en cuanto a la *"identidad de partes, o sea que las acciones de tutela se hayan dirigido contra el mismo demandado y, del mismo modo, se hayan interpuesto por el mismo demandante, ya sea en su condición de persona natural o persona jurídica, de manera directa o por medio de apoderado"*<sup>28</sup>, en la presente tutela está probado que el accionante pertenece al sindicato de procuradores PROCURAR, como demuestran los desprendibles de nómina anexos al escrito de tutela, donde aparece el descuento realizado como aporte mensual a la organización. Es decir que la acción de tutela 250002315000202002405 fue presentada también en su nombre, como miembro del Sindicato de Procuradores, por el Presidente de dicha asociación sindical, quien representó a este grupo de servidores públicos para invocar la protección de su derecho fundamental al debido proceso y solicitar que se les continuara pagando la prima especial. Como se observó en la jurisprudencia surgida a raíz de situaciones similares, el presidente del sindicato podía válidamente representar a este grupo de servidores públicos para solicitar el pago de esta acreencia laboral, cuyo pago fue suspendido a todos ellos, y no se requería ninguna manifestación especial de apoderamiento, mandato o representación.

Conclusión de lo anterior es que la pretensión del demandante para que se le continúe pagando el mencionado emolumento ya fue decidida por un juez constitucional, que decidió: *"Tal como lo ha decantado la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela resulta improcedente para discutir situaciones relacionadas con el pago de salarios y prestaciones sociales, puesto que existen medios legales para discutirlos y jueces especializados para resolverlos; tanto la jurisdicción laboral como contencioso-administrativa tienen competencia para resolver esta clase de demandas.(...)"*

No se puede afirmar que el sindicato PROCURAR solamente invocó los derechos de la asociación sindical, o que solo pidió la protección del derecho al debido proceso administrativo de la persona jurídica, porque de manera puntual y concreta se refirió a la situación particular de quienes ejercen el cargo de Procuradores Judiciales I, sosteniendo que se afecta su mínimo vital por la inconsulta e unilateral suspensión

---

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1103 de 2005, sentencia T-1022 de 2006, sentencia T-1233 de 2008.

del pago de la prima especial, lo cual causa la violación de sus derechos fundamentales, pretensión que ya fue decidida por un juez constitucional con respecto a la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes participaron en el debate constitucional adelantado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca exponiendo igual postura y argumentos que en la presente acción.

Con el material probatorio allegado no se logra acreditar el elemento subjetivo para imponer sanción en contra del accionante o su apoderado por su actuación, y considerando que pueden existir diversas causas probables para que se haya duplicado la tutela, como, por ejemplo, las actuales circunstancias de confinamiento que obligan a que las demandas se envíen a través de correos electrónicos, y los desafíos que ha generado esta situación, el despacho se abstendrá de declarar la temeridad.

Sin embargo, según la pauta jurisprudencial transcrita, ante la multiplicidad de peticiones de tutela, - aun cuando no se logre demostrar la temeridad-, la Corte ha señalado que "debe ser declarada improcedente", de manera que esta será la decisión que se adoptará en el presente caso con respecto a la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda-Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Debe precisar el Despacho en este punto que la Dirección General de Presupuesto Público no es una entidad autónoma, sino una dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que depende del despacho del Ministro, acorde con lo establecido en el Decreto 4712 de 2008 y sus decretos modificatorios, que definen la estructura de esa dependencia pública.

### **De la acción de tutela instaurada contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

En la contestación frente al escrito de tutela el Departamento Administrativo de la Función Pública señala que por medio del oficio 20204000267551 del 19 de junio de 2020 recibió una solicitud de cumplimiento de la sentencia de unificación CE-SUJ-016-S2-2019 del Consejo de Estado, proveniente de la Procuraduría General de la Nación, frente a la cual emitió la siguiente respuesta:

"En atención a la solicitud relacionada con las medidas adoptadas por ese Departamento Administrativo encaminadas a dar cumplimiento a la Sentencia de Unificación CE-SUJ-016- S2- 2019, proferida por la sala de conjueces del H. Consejo

de Estado, en la que se definieron los criterios a seguir por las autoridades administrativas frente al reconocimiento, reliquidación y pago de la Prima Especial de Servicios contemplada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que beneficia a Jueces, Magistrados, Fiscales y Procuradores.

Al respecto, me permito informarle que el Gobierno Nacional se encuentra adelantando un estudio completo respecto a la prima especial y la bonificación judicial, el cual será analizado conjuntamente en una mesa técnica compuesta por el Gobierno Nacional y los representantes de las organizaciones sindicales que hicieron parte del Acuerdo de la negociación colectiva, suscrito el 24 de mayo de 2019.

No obstante, a la fecha estamos dando traslado de su petición a la Viceministra de Promoción de la Justicia, Dra. Juanita María López Patrón del Ministerio de Justicia y del Derecho quien es la responsable del tema"

Anexo el link en el que se encuentra el acta final firmada como consecuencia de la negociación referenciada en la comunicación, señalando que puede ser consultada en el siguiente enlace del micrositio de negociación colectiva:

[https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35002896/Acuerdo-](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35002896/Acuerdo-Nacional-Estatal-)  
[Nacional-Estatal-](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35002896/Acuerdo-Nacional-Estatal-)

[2019.pdf/20cf21b3-ba3b-d8d7-f501-11665cd9e14d?t=1571584952855](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/35002896/Acuerdo-Nacional-Estatal-2019.pdf/20cf21b3-ba3b-d8d7-f501-11665cd9e14d?t=1571584952855)

<https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/negociacion-colectiva>

En la mesa sectorial de Justicia, que lidera directamente el Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene contemplado el desarrollo y cumplimiento de los acuerdos 55 a 94 de dicho documento. Específicamente para temas de primas de la Procuraduría General de la nación, se tiene el acuerdo 61 que establece:

"El Gobierno Nacional se compromete a que en el estudio completo referente a la prima especial de servicio y la bonificación judicial para los servidores de la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, se revisarán las remuneraciones de los servidores de la Procuraduría General de la Nación, incluyendo para el estudio la bonificación por compensación que se plantea en la petición 105 del pliego de peticiones.

Dicho estudio se analizará conjuntamente en una mesa técnica compuesta por el Gobierno Nacional y los representantes de las organizaciones sindicales firmantes del presente Acuerdo Colectivo."

En este contexto podemos concluir que en las mesas de negociación el Gobierno Nacional se comprometió sola y únicamente a realizar un estudio referente a la prima especial de servicio."

Sin embargo, las acciones y omisiones que motivan la presente acción de tutela, que son consideradas fuente de vulneración de los derechos fundamentales del demandante, no son atribuibles a este ente público. Basta para llegar a la anterior conclusión observar el sustento fáctico de esta acción de tutela, que se refiere a los siguientes hechos como las acciones y omisiones que vulneran derechos fundamentales: i) la suspensión del pago en la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 y cuyo pago y reconocimiento debe realizarse conforme a las reglas fijadas en sentencia de unificación por el Consejo de Estado, actuación del resorte de la Procuraduría General de la Nación, ii) la negativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su dependencia Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional a otorgar el aval para que la Procuraduría pueda contar con los recursos necesarios para cumplir con la Sentencia de Unificación, radicada en que no reconocen a este tipo de pronunciamientos judiciales la calidad de fuentes del derecho, solo a las sentencias con efectos inter partes, iii) la autonomía presupuestal de la Procuraduría General de la Nación o por el contrario su dependencia del Ministerio de Hacienda para apropiar los recursos requeridos para la continuidad en el pago de la prima.

Si bien el Departamento Administrativo de la Función Pública es, al tenor del artículo 1.1.1.1. del Decreto 1083 de 2015, *“la cabeza del Sector de la Función Pública encargado de formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público”* y dentro de sus funciones en relación con los temas a tratar en el capítulo “empleo público” está la remuneración, en el escrito de tutela el actor no hace referencia a acción u omisión alguna de esta dependencia pública que amenace, vulnere o quebrante sus derechos fundamentales, razón por la cual no es posible que el juez de tutela adopte medida alguna para restablecer los derechos que sea del resorte de este ente público.

En conclusión, no es posible acceder al amparo de derechos fundamentales solicitado en el escrito de tutela.

## **RESPUESTA A LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES.**

La parte actora solicitó al Despacho tener en cuenta al fallar la presente acción los pronunciamientos judiciales de Despachos homólogos, concretamente de los Juzgados 26 y 38 Administrativos de Bogotá, en las sentencias de acciones de tutela que ampararon derechos fundamentales de los Procuradores Judiciales I y

ordenaron dar continuidad al pago de la prima especial de servicios. Sin embargo, observa el Despacho que del texto de dichos fallos puede concluirse que la Procuraduría General de la Nación no planteó en los debates constitucionales que terminaron con dichas sentencias el argumento de la temeridad o multiplicidad de acciones de tutela al tenor del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, como sí lo hizo en el presente caso, razón por la cual el presente debate se desarrolló con argumentos jurídicos distintos que llevaron a análisis y conclusiones completamente diferentes, en los cuales no tienen cabida las reflexiones de los Despachos homólogos en cuanto a la existencia o inexistencia de un acto administrativo que pueda ser objeto del control judicial y habilite o no la vía ordinaria para ventilar las pretensiones del accionante en torno a la continuidad en el pago de la prima especial.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO.** Negar el amparo a los derechos fundamentales invocado mediante apoderado por el Dr. Juan Carlos Joya Arguello en contra de la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional- y el Departamento Administrativo de la Función Pública, conforme lo indicado en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.** Notificar por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.** Advertir a las partes que el presente fallo podrá ser impugnado dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación.

**CUARTO.** Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO.** Para dar cumplimiento al Decreto 806 de 2020 y en razón de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo PCSJA20 11567 de 2020, en virtud del cual actualmente la administración de justicia viene ejerciendo sus funciones de manera remota y a través de medios digitales, se adoptan las siguientes medidas:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados **únicamente** al correo del juzgado [jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co](mailto:jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co), no se reciben documentos físicos.

Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "2020- 136 TUTELA", se recomienda enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo.

Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

[oscareabogado@gmail.com](mailto:oscareabogado@gmail.com)

[procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co)

[notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co)

[dgppn@minhacienda.gov.co](mailto:dgppn@minhacienda.gov.co)

[notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co)

[tutelashcp@minhacienda.gov.co](mailto:tutelashcp@minhacienda.gov.co)

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-  
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e22ea2f16c10c1e5f1b67833b54298bfd43c855107aea042b0a9dea2263f  
2b4**

Documento generado en 26/08/2020 04:21:14 p.m.