



Cartagena de Indias D. T. y C., nueve (9) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación:	13-001-33-33-005-2014-00056-01
Demandante:	Esperanza Jiménez Luna
Demandado:	Departamento Administrativo de Seguridad. Nación - Fiscalía General de la Nación. FIDUPREVISORA S.A., en calidad de sucesor procesal del DAS
Asunto	Prima de riesgo
Magistrado Ponente:	Edgar Alexi Vásquez Contreras

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Corporación a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia de 28 de enero de 2016, mediante la cual el Juzgado Quinto Oral Administrativo del Circuito de Cartagena negó a las suplicas de la demanda.

III. ANTECEDENTES

3.1. La demanda

a. Pretensiones:

"1. Que previa inaplicación del artículo 4º del Decreto No. 2646 de 29 de noviembre de 1994, por ser manifiestamente violatorio de normas de carácter superior contenido en el artículo 53 C.N., que consagra la primacía de la realidad sobre las formas, el principio de favorabilidad y de irrenunciabilidad a los derechos establecidos en las normas laborales; LA NACION – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS (EN PROCESO DE SUPRESIÓN), se declare la nulidad del acto administrativo particular número E-2310,18-201317454, notificado el 09/10/13, mediante el cual se negó el reconocimiento como factor salarial de la denominada "prima de riesgo".

2. Consecuentemente, a título de restablecimiento del derecho se le reconozca y pague, debidamente indexada, la reliquidación de todas las primas, legales y extralegales, prima de servicio, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías e interese a las cesantías, causadas desde el nacimiento del derecho y las que se cause a futuro y el reajuste de los aportes a la seguridad social reliquidados todos con el salario realmente devengado en el que quede integrada la prima d riesgo.





3. Que la sentencia se dé cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

4. Que se condene en costa a la entidad demandada.

b. Hechos: La demandante afirmó, en resumen, lo siguiente:

Se vinculó como funcionaria del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS – desde el 16 /05/1995 hasta el 31/12/2011, como Almacenista 11 asignada a la Seccional Bolívar.

Devengaba una asignación básica de un millón cuatrocientos cuarenta y un mil novecientos treinta y cinco pesos (\$ 1.441.935), y además se le cancelaba mes a mes una prima de riesgo equivalente al 15% del sueldo básico, ordenada en el Decreto No. 1933 de 1989, reglamentada en el Decreto 2646 de 1994, la cual fue concedida a los trabajadores del DAS por las labores de altos riesgos que desempeñaban.

El 30 de septiembre de 2013 solicitó al DAS el reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial, que le fue negada mediante el acto administrativo E-2310,18-201317454, notificado el 09/10/2013

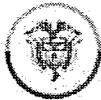
c) Normas violadas y concepto de la violación.

El demandante afirmó que los actos acusados violan los artículos 53 y 93 de la Constitución Política; 127 del C.S.T.; 14 de la Ley 50 de 1990; y los Decretos 1933/89 (artículo 4); 132/94, 1137/94 y 2646/94.

Sostuvo que el artículo 53 de la Constitución Política incorpora los conceptos de salario, primacía de la realidad sobre las formas, y los principios de favorabilidad y de irrenunciabilidad a los derechos establecidos en las normas laborales.

Se entiende por salario todas las sumas pagadas de manera habitual, y generada como contraprestación de la labor ejecutada por el empleado, sin importar las denominaciones asignadas por la Ley o las partes contratantes.

El artículo 127 del C.S.T., modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990, señala que los factores que constituyen salario, además de la remuneración fija o variable, es todo aquello que percibe el trabajador de forma habitual



y como contraprestación directa del servicio indistintamente de la denominación que se le pretenda dar.

Sostuvo que la prima reclamada fue pagada de forma habitual y periódica por la labor de peligro que desempeñaba, la cual tuvo su origen en el artículo 4 del Decreto 1933 de 1989, posteriormente fue reglamentada por los Decretos Nos. 132 de 1994, 1137 de 1994 y finalmente, por el Decreto 2646 de 1994.

El Consejo de Estado en Sentencia del 1 de agosto de 2013, unificó los criterios en torno a la prima de riesgo pagada a los empleados del DAS, y consideró que la misma constituye factor salarial y hace parte del ingreso base de liquidación e ingreso base de cotización.

3.2. Contestación

El extinto Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S., se opuso a las pretensiones de la demanda, aduciendo, en resumen, lo siguiente:

El artículo 4º del Decreto 2646 de 1994 establece que la prima de riesgo no constituye factor salarial y no podrá percibirse simultáneamente con la prima de que trata el artículo 2 de los Decretos 1933 de 1989 y 132 de 1994.

El artículo 1º del Decreto 132 de 1994 estableció que los servidores públicos que presten servicios de conductor a los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos tendrán derecho a una prima mensual de riesgo equivalente al 20% de su asignación básica mensual, y precisa que la misma no tendrá carácter salarial; norma que no puede ser interpretada so pretexto de consultar su espíritu.

La Sentencia C - 279 de 1996 de la Corte Constitucional, estableció considerar que los pagos de las primas técnicas y especiales no son factor salarial no lesiona los derechos de los trabajadores y no implica una omisión o un incorrecto desarrollo del especial deber de protección que del Estado Colombiano con relación al derecho al trabajo, ni se aparta de los deberes que ha adquirido ante la comunidad; y trajo a colación diferentes sentencias del Consejo de Estado, de acuerdo con las cuales la prima reclamada no constituye factor salarial.

La periodicidad y habitualidad de los pagos no son suficientes para determinar un factor como elemento constitutivo de salario, pues



adicionalmente ese factor debe entenderse como contraprestación directa a las labores que cumple el trabajador, aunque las normas no lo contemplen así.

Finalmente citó Sentencias del Consejo de Estado, las cuales han indicado que la prima de riesgo no constituye factor salarial.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.- (Fs. 233 - 238)

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de 28 de enero de 2016, resolvió:

"PRIMERO: - *NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por Esperanza Margarita Jiménez Luna, contra el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia*

SEGUNDO: *Condenar en costas a la parte demandante. Las agencias en derecho se fijaran en el 10% de las pretensiones negadas en esta sentencia conforme a la estimación razonada de la cuantía por el demandante para un total de \$739.974,45, según fue explicado en la parte motiva.*

TERCERO: *En firme hágase devolución del remate de gastos del proceso y archívese, previas las notificaciones en el sistema justicia XXI.*

El A quo manifestó que, conforme a la normatividad vigente, la prima de riesgo no constituye factor salarial, y respecto a la liquidación de prestaciones, los artículos 16 y 17 del decreto 1933 de 1989, enumeran los factores a tener en cuenta para la liquidación de las primas de navidad y vacaciones de los empleados del DAS, y la prima de riesgo no se encuentra incluida en ninguna de estas disposiciones. Esto, porque el legislador tiene la facultad constitucional de excluir algún elemento salarial a la base de liquidación de prestaciones o indemnizaciones, sin contrariar la Constitución ni los compromisos internacionales suscritos por el Estado colombiano.

El Consejo de Estado replanteó su tesis, según la cual la prima de riesgo no constituía factor salarial, para posteriormente otorgarle dicho carácter, teniendo en cuenta el principio de primacía de la realidad sobre las formas; sin embargo, dicho carácter le fue atribuido únicamente para efectos de reconocer pensiones de jubilación o vejez.



V. RECURSO DE APELACION (fs. 249-257).

El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación con apoyo en los siguientes argumentos:

La decisión apelada desconoce los planteamientos reiterativos del Consejo de Estado, en cuanto a que la prima de riesgo es factor salarial para la liquidación de pensiones, acudiendo al análisis del concepto de salario y los factores que lo componen, llegando a la conclusión de que la prima de riesgo por su origen, naturaleza y características, hace parte de la remuneración directa del servicio, y por lo tanto es salario para todos los efectos.

Anotó dicha Corporación que la prima en estudio constituye salario por ser percibida de manera habitual y periódica como contraprestación directa por los servicios del trabajador, razón por la cual se debe acceder a las pretensiones de la demanda.

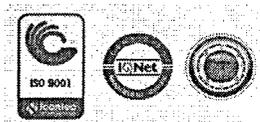
VI. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

Surtido el trámite ordinario previsto para la segunda instancia, mediante auto del 9 de junio de 2016 se admitió el recurso de apelación presentado por la entidad accionada (f. 3 del cuaderno N° 2), y en providencia de 11 de mayo de 2017 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto de fondo (f. 50 ibídem).

6.1. La parte demandante reiteró en lo sustancial los argumentos que expuso en el recurso de apelación y agregó que la parte demandada debe ser condenada en costas con base en criterios objetivos (fs. 53 a 60).

6.2. La Fiscalía General de la Nación manifestó que comparte la decisión del A-quo de denegar las pretensiones de la demanda, y solicitó que sea mantenida.

Agregó que la defensa judicial de DAS fue asignada exclusivamente a las entidades de la Rama Ejecutiva o, en su defecto, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tal como señaló el auto del 22 de octubre de 2015 del Consejo de Estado, y por ello carece de legitimación para actuar como parte demandada.





Resalta que no es pertinente la aplicación de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 1º de agosto de 2013, dado que dicha providencia se refiere restrictivamente a la prima de riesgo en el ingreso base de liquidación para pensiones, y en el presente caso el actor pretende la reliquidación de sus prestaciones sociales.

6.3. El Agente del Ministerio Público solicitó que se confirme el fallo apelado.

Luego de examinar las normas y jurisprudencia del Consejo de Estado referida al tema, concluyó que la prima de riesgo constituye factor salarial a pesar de que la ley no le otorgue dicha connotación, en tanto cumple con los elementos propios de ella, pues se percibe habitualmente como contraprestación a la labor ejercida.

No obstante, solo constituye factor salarial para efectos de liquidación de pensiones, como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado, pero en ningún caso para reliquidar las demás prestaciones a favor de dichos empleados, pues corresponde al Legislador y al Gobierno Nacional fijar que factores sirven como base para liquidar las prestaciones sociales y, en el caso de los trabajadores del extinto DAS, no se incluyó la prima de riesgo como factor salarial.

VII.- CONTROL DE LEGALIDAD

Agotadas las etapas procesales propias de la instancia sin que se adviertan motivos de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede el Tribunal a decidir de fondo el recurso de apelación en estudio.

VIII.- CONSIDERACIONES

8.1 Competencia

La Sala es competente para conocer del presente recurso de apelación de conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A, que establece que las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como el recurso de queja cuando no se conceda el de apelación, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, serán conocidas por los Tribunales Administrativos en segunda instancia, conforme las reglas de competencia territorial.



8.2 Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar **a)** si la demandante tiene derecho a que se le reliquiden sus prestaciones sociales con inclusión de la prima de riesgo y **b)** si la condición de sucesor procesal del DAS corresponde en este caso a la Fiscalía General de la Nación o a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

8.3 Tesis de la Sala

La demandante sí tiene derecho a que se le reliquiden sus prestaciones sociales durante el tiempo en que estuvo vinculado al extinto DAS, con la inclusión de la prima de riesgo, toda vez que la misma tiene el carácter de factor salarial. Y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es la entidad legitimada en la causa por pasiva, por tener la condición de sucesora procesal del DAS de acuerdo con el Decreto 108/16, aunque las condenas en su contra deban ser atendidas por el Fondo Rotatorio del extinto DAS, administrado por FIDUPREVISORA S.A.

8.4. Marco normativo y criterios jurisprudenciales aplicables al reconocimiento de la prima especial de riesgo.

En cuanto al régimen prestaciones aplicable a los funcionarios del extinto D.A.S., es preciso indicar que varias normas han regulado la materia.

La prima de riesgo es una prestación social prevista para aquellos trabajadores que por la naturaleza peligrosa del cargo, reciben un porcentaje adicional por sus servicios prestados, y fue creada por el artículo 4º del Decreto N° 1933 del 28 de agosto de 1989, el cual señaló que tienen derecho a percibirla los funcionarios pertenecientes a las áreas de la dirección superior, operativa y los conductores del área administrativa adscritos a los servicios de escolta, a las unidades de operaciones especiales y a los grupos de antiexplosivos, además de establecer el porcentaje de la misma, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 4o. PRIMA DE RIESGO. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad pertenecientes a las áreas de dirección superior, operativa y los conductores del área administrativa, adscritos a los servicios de escolta, a las unidades de operaciones especiales y a los grupos antiexplosivos, tendrán derecho a percibir mensualmente una prima de riesgo equivalente al diez por ciento (10%) de su asignación básica.



Esta prima no puede percibirse simultáneamente con la de orden público".

El Decreto N° 132 del 17 de enero de 1994 otorgó a los servidores públicos que prestaban servicios de conducción a los Ministros y Directores de Departamento Administrativo, una prima mensual de riesgo equivalente al 20% de su asignación básica mensual, y estableció que la misma "no tendrá carácter salarial".

El Decreto 1137 de 1994 le dio carácter permanente a la prima de riesgo para los empleados del extinto DAS, que desempeñaran cargos de detective especializado, profesional o agente, criminalístico especializado, profesional o técnico y conductores, equivalente al 30% de la asignación básica mensual y señaló que no constituye factor salarial, así:

"Artículo 1º. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen los cargos de Detective Especializado, Detective Profesional, Detective Agente, Criminalístico Especializado, Criminalístico Profesional y Criminalístico Técnico que no estén asignados a tareas administrativas y los Conductores, tendrán derecho a percibir mensualmente una prima especial de riesgo equivalente al 30% de su asignación básica mensual.

Esta prima no constituye factor salarial y no podrá percibirse simultáneamente con las primas de que tratan los artículos 2, 3, y 4 del Decreto 1933 de 1989 y el Decreto, 132 de 1994".

El Decreto 2646 de 1994, dispuso el pago de la prima de riesgo a los funcionarios del DAS, y señaló que no constituía factor salarial, así:

"ARTÍCULO 3º. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad que desempeñen cargos de las áreas de Dirección Superior y Administrativa no contemplados en los artículos anteriores, tendrán derecho a percibir mensualmente y con carácter permanente una Prima Especial de Riesgo equivalente al quince por ciento (15%) de su asignación básica mensual.

ARTÍCULO 4º. La Prima a que se refiere el presente Decreto no constituye factor salarial y no podrá percibirse simultáneamente con la prima de que trata el artículo 2º del Decreto 1933 de 1989 y el Decreto 132 de 1994."

Con apoyo en los antecedentes normativos señalados, la jurisprudencia del Consejo de Estado negó inicialmente el reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial. Pero, después de diversos pronunciamientos en ese sentido, la Sección Segunda, a través de la Sentencia SU de 01 de agosto de 2013, con radicado 44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11), M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE, cambio la tesis anterior y reconoció que la



prima de riesgo sí constituye factor salarial, con apoyo en los siguientes argumentos:

"(...) la noción de prima como concepto genérico emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo implican un aumento en su ingreso laboral, es así como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un plus en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia sea o no definido su carácter salarial, prestacional, o simplemente bonificadorio. Por consiguiente la Sala puede señalar que el concepto de prima dentro del régimen jurídico anterior a la expedición de la Carta de 1991, opera invariablemente como un fenómeno retributivo de carácter adicional a la actividad laboral cumplida por el servidor público. (...)"

(...)La tesis expuesta en precedencia fue replanteada mediante sentencia de 10 de noviembre de 2010 Rad. 568-2008. MP. Gustavo Gómez Aranguren, en la cual se deja de lado una lectura literal del Decreto 2646 de 1994, para dar paso a una interpretación que atiende a la tesis¹ mayoritaria de la Sala de Sección respecto a la interpretación favorable de las normas que contemplan los factores salariales a tener en cuenta al momento de establecer el ingreso base de liquidación, IBL, de una prestación pensional, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 73² del Decreto 1848 de 1969.

Así se advierte en la providencia en cita:

"De lo anterior es claro, que el argumento del Tribunal resulta insuficiente y ambiguo, pues si bien es cierto el Legislador señaló expresamente en los Decretos 1137 de 2 de junio de 1994 y 2646 de 29 de noviembre de 1994, que la prima de riesgo no constituía factor salarial, también lo es que dicha prima tiene proyección dentro del marco de la liquidación de la pensión, pues de conformidad con el artículo 73 del Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969 la pensión vitalicia de jubilación debe liquidarse con el promedio de los salarios y primas de toda especie, razón por la cual el hecho de que la prima de riesgo no tuviera el carácter de factor salarial no la excluía de ser tenida en cuenta para efectos liquidar la pensión de jubilación del demandante.

(...)En consecuencia se modificara la sentencia de primera instancia, en el sentido de ordenar que en la nueva liquidación de la pensión de jubilación del actor se incluya la proporción correspondiente a la prima de riesgo" (Negrilla fuera de texto).

En este mismo sentido, esta Sección en sede de tutela ha mantenido invariable la tesis antes expuesta, en la que se considera la prima especial de riesgo como factor constitutivo del ingreso base de liquidación, IBL, de

1 Concretamente en lo que se refiere a los factores a tener en cuenta para liquidar la prestación pensional prevista en la Ley 33 de 1985. Ver sentencia de 4 de agosto de 2010, Rad. 25000-23-25-000-2006-07509-01.

2 "ARTICULO 73. CUANTIA DE LA PENSION. El valor de la pensión mensual vitalicia de jubilación será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del promedio de los salarios y primas de toda especie percibidos en el último año de servicios por el empleado."



las pensiones de los detectives del extinto Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Así se observa en las siguientes providencias:

Sentencia de 15 de noviembre de 2011, Rad. 2011-01438-00 MP. Alfonso Vargas Rincón, en la que se precisó:

"(...) Como se indicó en la jurisprudencia transcrita, ésta debe liquidarse con el promedio de los salarios y primas de toda especie, razón por la cual el hecho de que la prima de riesgo no tuviera el carácter de factor salarial no la excluía de ser tenida en cuenta para efectos liquidar la pensión de jubilación, circunstancia que el Tribunal desconoció, pues limitó la liquidación a los factores establecidos en el artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, dentro de los cuales no se encuentra la prima de riesgo.

Visto lo anterior, la Sala concluye que se vulneró el derecho a la igualdad al desconocer el precedente judicial de esta Corporación, lo que conlleva a otorgar un trato desigual a personas que adelantaron acciones con idénticos argumentos fácticos y jurídicos, los cuales debían conducir al juez al mismo razonamiento y conclusión (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, y con la finalidad de unificar criterios en torno al asunto específico de la prima de riesgo de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, como factor para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, la Sala en esta ocasión se permite precisar que dicha prima sí debe ser tenida en cuenta para los fines indicados"

El reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial, examinado en la sentencia anterior con el propósito de incluirla en el ingreso base de liquidación, utilizado para la liquidación de pensión de jubilación, se extendió al reconocimiento de todas las prestaciones sociales.

En efecto, el Consejo de Estado se refirió al tema de la procedencia de la reliquidación de la totalidad de las prestaciones sociales percibidas, en Sentencia de 27 de enero de 2011, con radicado número: 25000-23-25-000-2005-08547-01, de la siguiente manera:

"La Sección Segunda mediante sentencia del 4 de agosto 2010 rectificó y unificó la posición anterior, y sostuvo que el restablecimiento del derecho no podía limitarse a los años 1998, 1999 y 2001, sino que debía extenderse a los años 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. **Esto porque la consecuencia de la anulación de las normas que negaban el carácter salarial del 30% que percibían los funcionarios a título de prima espacial, no es otra que la de incluir ese porcentaje en la base liquidatoria de la totalidad de las prestaciones sociales percibidas en las anualidades referidas, dado que el hecho de haberse considerado este porcentaje como sobresueldo, no le resta la calidad de salario que le es connatural, en la medida en que hace parte del sueldo que mensualmente recibía el servidor**".



8.5. Marco normativo y jurisprudencial sobre sucesión procesal del DAS.

La institución mencionada está reglada por el artículo 68 del C. G. P., en los siguientes términos:

“Artículo 68. Sucesión procesal. Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción, el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos o el correspondiente curador.

Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.

El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.

Las controversias que se susciten con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil se decidirán como incidente.

El apelante cuestiona la decisión del A- quo de condenar a la Fiscalía General de la Nación en un proceso contra el DAS, con presunto desconocimiento de las reglas de sucesión procesal prevista en el artículo 1º del Decreto 108/16 que atribuye, una vez concluido el proceso de supresión del DAS, la condición de sucesor procesal del DAS a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en procesos que venían siendo defendidos por la Fiscalía.

Para decidir este punto del recurso de apelación, la Sala se apoyará en auto de 22 de junio de 2016, proferido dentro del radicado 08001233100020030247201 (41913), por la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, donde se decidió una cuestión análoga a la presente, con base en los argumentos que se resumen:

La Ley 1444/11, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, le otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias precisas para modificar la Estructura de la Administración Pública y la Planta de personal de la Fiscalía General de la Nación; y en uso de esas facultades se profirió el Decreto Ley 4057/11 que ordenó la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad —DAS, el cual dispuso en el artículo 3-2 que las funciones legales de éste se trasladarían a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, la



Unidad Nacional de Protección y las de Policía Judicial para investigaciones de carácter criminal, y demás que se desprendan de la misma, a la Fiscalía General de la Nación.

El artículo 18 ibídem estableció que "al cierre de la supresión del DAS los procesos y demás reclamaciones en curso serán entregados a las entidades de la Rama Ejecutiva que hayan asumido las funciones de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal" y que "si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva, el Gobierno nacional determinará la entidad de esta Rama que los asumirá.

No obstante lo anterior, el artículo 7° del Decreto Reglamentario 1303/14 estableció que Migración Colombia, Dirección Nacional de Protección, Ministerio de Defensa-Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación deben asumir los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales a cargo del DAS, y que los que no deban ser asumidos por las entidades a las cuales se trasladaron funciones o se incorporaron servidores, serán asumidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que continúe con la defensa de los intereses del Estado, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proveerá los recursos presupuestales necesarios.

Como el Decreto Ley 4057/11 estableció que una vez extinto el DAS solo podían ser distribuidos los procesos en su contra a las entidades de la Rama Ejecutiva que hayan asumido sus funciones, la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 22 de octubre de 2015, inaplicó, para el caso concreto, por razones de inconveniencia, inconstitucionalidad e ilegalidad, el artículo 7° del Decreto 1303/14 en lo que hace referencia al traslado de procesos judiciales y conciliaciones del DAS a la Fiscalía General de la Nación, quien no hace parte de la rama ejecutiva sino de la jurisdiccional; y por ello reconoció al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como sucesor procesal del DAS, hasta que el Presidente de la República reglamentara lo pertinente.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 108 de 22 de enero de 2016, por el cual se reglamenta el artículo 18 del Decreto Ley 4057/11, teniendo en cuenta la necesidad de asignar a una entidad de la Rama Ejecutiva los procesos inicialmente asignados a la Fiscalía General de la Nación, y en el artículo primero los asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de que sean atendidos y pagados con cargo al patrimonio autónomo cuya creación fue autorizada por el artículo 238 de



la Ley 1753 de 2015, los procesos judiciales entregados a la Fiscalía General de la Nación como sucesor procesal del extinto DAS o su Fondo Rotatorio, en los casos en que la Fiscalía sea excluida como parte procesal por decisión del juez de conocimiento; y en el artículo segundo dispuso que las carpetas de archivo administrativo correspondientes a los procesos judiciales a que se refiere este decreto serán entregadas por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía al Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia.

En el auto de 22 de junio de 2016 que se comenta, la Sección Tercera se preguntó si la Agencia mencionada debía darle cumplimiento a la disposición antes señalada, teniendo en cuánta que i) esa entidad no podría tener calidad de demandada ni ser llamada como tercera, según lo dispone el parágrafo 3 del Decreto Ley 4085/11,³ y ii) que el artículo 238 de la Ley 1753/15 creó un patrimonio autónomo, encargado de la "atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención".

La Sección Tercera estimó que sí debía cumplirla, porque el artículo 189-17 superior atribuye al Presidente de la República la función de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, además de garantizar los derechos y libertades y, para tal efecto, le es dable distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos., y eso hizo al señalar a la Agencia como sucesora procesal del DAS, en los asuntos que estaban a cargo de la Fiscalía General de la Nación, decisión que encontró ajustada al artículo 6º del Decreto-Ley 4085 de 2011 que estableció los objetivos y la estructura de la Agencia, puesto la asignación corresponde a la naturaleza de los negocios por distribuir y los objetivos que el legislador le fija a la entidad.

³ 3. El parágrafo mencionado reza textualmente: "PAR. 3º—La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en ningún caso tendrá la condición sustancial de parte demandada en los procesos que se adelanten contra las demás entidades públicas, razón por la cual no podrán dirigirse contra ella las pretensiones de la demanda y no podrá ser convocada a tales procesos a ningún título. En ningún caso la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado asumirá las obligaciones patrimoniales de las entidades públicas en cuyo nombre actúe".



Aseguró la Sección Tercera que el artículo 6º, párrafo 3º del Decreto-Ley 4985/11, es compatible con el numeral 17 del artículo 189 constitucional, y con las competencias generales que el decreto ley le fijó a la Agencia, pues si bien no fue creada para fungir como única y exclusiva demandada o demandante en los litigios en los que se requiere la defensa de las entidades y organismos de la administración pública, ello no podría restarle al Presidente una facultad que le confiere la Carta Política.

Además, el Código General del Proceso dispuso que "En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia...podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos: 1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado. - 2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar. (...)", por lo que no se entiende por qué deviene en contraria a la naturaleza de la Agencia que asuma la calidad de sucesora procesal del DAS, como el Presidente de la República lo dispuso. Y si bien la Ley 1753 de 2015 autorizó la creación de un patrimonio autónomo, administrado por la Fiduciaria la Previsora S.A. con quien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribirá contrato de fiducia mercantil, ello no restringe la facultad constitucional del Presidente de asignar los asuntos acorde con la naturaleza de las entidades.

8.6. Lo probado en el proceso.

La Sala encuentra probado lo siguiente:

- La demandante se desempeñó como Almacenista 314-11 desde el 16 de mayo de 1995 hasta el 31 de diciembre de 2011, y devengaba, aparte de la asignación básica de \$ 1.441.935, una prima de riesgo equivalente al 15% de dicha asignación (f. 25).
- El 30 de septiembre de 2013 la demandante solicitó al DAS el reconocimiento de la prima de riesgo como factor salarial, así como el reajuste de sus prestaciones sociales con base en la misma (fs. 18 y 19); petición que le fue negada mediante el acto administrativo E-2310,18-201317454 de 3 de octubre de 2013, notificado el 09/10/2013 (fs. 20 y 21).



Conclusiones.

- Como en el proceso se probó que la demandante se desempeñó como Almacenista 314-11; y que durante el desempeño del cargo percibió la prima de riesgo con carácter permanente, equivalente al 15% de la asignación básica mensual; y dicha prima es un factor salarial, entonces tiene el derecho a que sea incluida como tal al momento de reliquidar sus prestaciones sociales.
- No obstante la demandante reclamó ante la administración el reconocimiento del carácter salarial de su prima de riesgo y la reliquidación con base en ella de sus prestaciones sociales el 30 de septiembre de 2013, por lo cual, con base en los artículos 41 del Decreto 3135/68 y 102 del Decreto 1848/69, que regula prescripción extintiva de los derechos laborales,⁴ deben declararse prescrito el derecho a la reliquidación de prestaciones sociales causadas con anterioridad al 30 de septiembre de 2010.
- Por otra parte, la Sala en aplicación a los criterios expuestos en la Sentencia de la Sección Tercera descrita en un acápite anterior, y en aplicación del artículo 1º del Decreto 108/16, por el cual se reglamenta el artículo 18 del Decreto Ley 4057/11, excluirá como parte procesal a la Fiscalía General de la Nación, y reconocerá a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como sucesor procesal; y dispondrá que la condena en contra de ésta sea atendida y pagada con cargo al patrimonio autónomo cuya creación fue autorizada por el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015.

⁴ El artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, el cual establece lo siguiente: "Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en tres años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.". El Decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, por medio del cual se dispuso la integración de la Seguridad Social entre el sector privado y público, en el artículo 102, dispuso: "PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES. 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual." Es decir, una vez causado un derecho, se cuenta con un lapso de tres años para reclamarlo inicialmente ante la Administración y posteriormente en sede judicial; el solo hecho de reclamar ante la Administración, interrumpe el lapso de tiempo por otro periodo igual.



La decisión enunciada no entraña violación alguna al derecho al debido proceso de la parte demanda, puesto que, en primer término, el inciso segundo del artículo 68 del C. G. P., establece que "Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurran".

En el sub lite es claro que en el momento de dictarse la sentencia de primera instancia regían disposiciones que atribuían a la Fiscalía General de la Nación la condición de sucesor procesal del DAS en supresión; no obstante, al momento de dictarse la sentencia dicha entidad se había extinguido y una nueva norma, el Decreto 108/16, atribuyó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la condición anotada, y establecía igualmente el fondo con cargo se debe responder por la condena.

Siendo pues que la sucesión procesal en el presente caso opera por ministerio de la Ley y que de no hacerse modificaciones a la sentencia se dificulta su cumplimiento, y por tanto el derecho de acceso a la administración de justicia de la parte demandante, la Sala procederá a las modificaciones enunciadas.

Costas en segunda instancia.

El artículo 188 del CPACA, remite al artículo 365 del Código General del Proceso, cuyo numeral 4 establece que "Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

Con apoyo en la norma transcrita la Sala condenará en costas a la parte demandada en ambas instancias, en la modalidad de gastos del proceso y agencias en derecho, condena que deberá ser liquidada por la Secretaría del Juzgado de Primera Instancia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, teniendo en cuentas los siguientes factores: i) el trámite del recurso, ii) la naturaleza del proceso y iii) la gestión de la parte demandante.⁵

⁵ Acuerdo 1887 de 2003, artículo 3o.



En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el veintiocho (28) de enero de dos mil dieciséis (2016) en primera instancia por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cartagena en el proceso de la referencia, mediante la cual negó las súplicas de la demanda y condenó en costas a la demandante.

SEGUNDO. En lugar de las decisiones contenidas en la sentencia revocada, se dispone:

a) Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio número E-2310,18-201317454, notificado el 09/10/13, mediante el cual la entidad demandada negó el reconocimiento como factor salarial de la denominada "prima de riesgo" y la reliquidación de las prestaciones sociales de la demandante.

b) Como consecuencia de lo anterior, se condena a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con cargo al patrimonio autónomo cuya creación fue autorizada por el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015, y administrado por la FIDUPREVISORA S.A., a reliquidar las prestaciones sociales de la parte demandante, causadas desde el 30 de septiembre de 2010 teniendo en cuenta como factor salarial la prima de riesgo percibida con base en el Decreto 2646 de 1994 en un porcentaje del 15% de la asignación básica.

c) Se declara la prescripción extintiva del derecho a obtener la reliquidación de prestaciones sociales causadas con anterioridad al 30 de septiembre de 2010.

d) Esta sentencia se cumplirá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 187, 192 y 195 del CPACA.

- Para la indexación ordenada se dará aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$



En donde el valor presente (R) se determina multiplicando:

El valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de la reliquidación de sus prestaciones sociales con inclusión de la prima de riesgo, desde el 30 de septiembre de 2010, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

e) Descontar sobre los valores a reconocer, los aportes que por concepto de salud y pensión al sistema de seguridad social integral se deba realizar, pues se trata de una carga del servidor público que no puede eludir.

f) Condenar en costas de primera y segunda instancia a la parte demandada. Líquidense por el Juzgado de Primera Instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P.

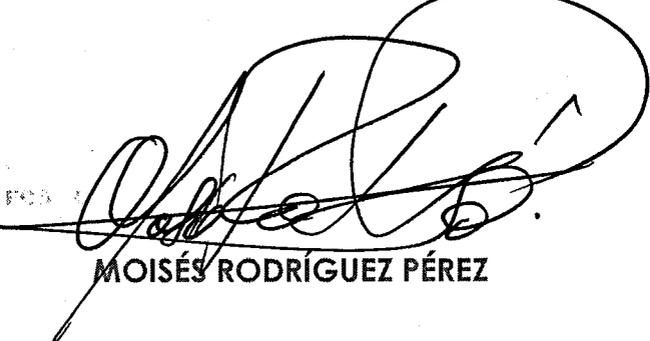
TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

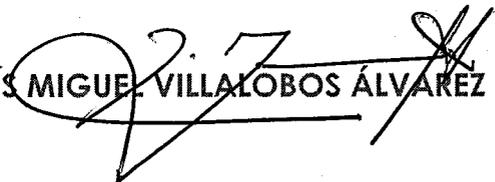
CUARTO: Déjense las constancias de rigor en el sistema de Gestión Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ