



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
TUNJA**

Tunja, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: **CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**
CONVOCANTE: **VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO**
CONVOCADO: **MUNICIPIO DE MUZO**
RADICACIÓN No: 150013333001 **2020-00033** 00

Estando agotado el trámite previsto en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001, procede el Despacho a pronunciarse respecto de la aprobación del acuerdo conciliatorio efectuado por las partes el pasado 03 de marzo de 2020, ante la Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones de la convocatoria a conciliación

VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO a través de apoderado judicial, presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial Delegada para Asuntos Administrativos de Tunja (fls.1 a 5), con el objeto de que a través de este mecanismo se declarara la nulidad del acto administrativo DA 326 del 05 de septiembre de 2019, por medio del cual el MUNICIPIO DE MUZO le negó el pago correspondiente a subsidio de alimentación, bonificación por recreación y auxilio de transporte. Solicitó que se realizara el pago inmediato de dicho emolumentos con los respectivos intereses moratorios e indexación.

Pretendía igualmente que se le restituyeran las condiciones laborales a iguales o mejores de las que goza el convocante como empleado público. Que se le indemnizen los perjuicios materiales causados por los rubros que ha dejado de percibir por auxilio de transporte, bonificación por recreación y subsidio de alimentación junto con los respectivos intereses moratorios e indexación en un valor de \$103.101.732. Así mismo, que se condenara al municipio al pago de los perjuicios morales por un valor de tres salarios mínimos mensuales legales vigentes y que sobre las sumas concedidas en el acta de conciliación se reconocieran intereses legales, durante los meses siguientes al fallo que homologue el acuerdo conciliatorio, y moratorios al vencimiento de dicho término.

1.2. Fundamentos fácticos

En la solicitud se refieren en síntesis, como hechos relevantes los siguientes:

1.2.1. Que el señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO ha estado vinculado a la Alcaldía Municipal de Muzo como empleado público en carrera administrativa desde el 8 de marzo de 1998.

1.2.2. Que el convocante no devenga ni ha devengado por el tiempo que lleva vinculado al Municipio de Muzo más de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

1.2.3. Que el señor SICACHA RONCANCIO cumple con los requisitos legales para ser beneficiario del pago de auxilio de transporte, subsidios de alimentación y bonificación por recreación conforme a las leyes y decretos que los regulan.

1.2.4. Que el convocante ha adquirido beneficios mínimos y prestaciones sociales que se consagran en normas laborales como derechos ciertos e indiscutibles.

1.2.5. Que con la expedición del acto administrativo DA 326 del 05 de septiembre de 2019 emitido por la Alcaldía Municipal de Muzo que negó el pago al convocante del subsidio familiar, el auxilio de transporte y la bonificación por recreación, se le generó un perjuicio económico. Que con dicha negativa se le menguaron sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad, puesto que todos los trabajadores de Colombia que ganan menos de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes tienen derecho a que se les paguen esas prestaciones. Mencionó que ante la falta de dicho reconocimiento se le ha afectado su salario en una suma de \$276360 mensuales.

1.2.6. Que las obligaciones laborales según la prelación de créditos se encuentra en la primera clase de acreencias laborales, por lo que la administración municipal de Muzo no puede justificar el no pago de esos derechos en la inexistencia de recursos.

II. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el 03 de diciembre de 2019 y asignada a la Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja (fl.1). Mediante auto No 299 del 05 de diciembre de 2019, se admitió la solicitud de conciliación extrajudicial, fijándose como fecha para la celebración de la audiencia de conciliación el 20 de enero de 2020 (fl.30), la cual fue aplazada para el día 28 de enero de 2020 mediante auto 010 del 17 de enero de 2020 (fl.41).

En la fecha y hora señalada, se instaló la audiencia de conciliación con la asistencia de las partes y la convocada indicó que tenía ánimo conciliatorio, solicitando que se suspendiera la audiencia para reunirse con el apoderado de la parte convocante y llegar a una fórmula de arreglo. El Agente del Ministerio Público accedió a la solicitud, suspendiendo la audiencia y fijando el 18 de febrero de 2020 como fecha para continuarla (fl.45).

En el día antes señalado se llevó a cabo la continuación de la audiencia suspendida en la que el Municipio de Muzo presentó fórmula conciliatoria ante la cual la apoderada del solicitante tuvo algunos reparos, solicitando que nuevamente se suspendiera la audiencia para que la entidad hiciera las correcciones pertinentes. El Procurador accedió a dicha solicitud y suspendió la audiencia para que fuera retomada el día 03 de marzo de 2020 (fls.70 a 73).

La audiencia se celebró conforme fue fijada y las partes llegaron a acuerdo conciliatorio (fls.97 a 101).

III. ACUERDO CONCILIATORIO

A la diligencia celebrada el día 03 de marzo de 2020, comparecieron los apoderados de los extremos del conflicto (fls.97 a 101).

La propuesta conciliatoria formulada por la entidad convocada se concreta en los siguientes términos:

“Con todo lo anterior, las pretensiones del convocante en el orden establecido al reproducir las pretensiones en esta acta, se deben abordar de la siguiente manera: 1. En cuanto a la revocatoria del acto administrativo OFICIO DA – 326 DE 2019, de fecha 05 de septiembre de 2019 emanado por el alcalde municipal del período 2016 – 2019, el comité decide que se modificará parcialmente su contenido, reconociendo el derecho que le asiste al convocante al subsidio de transporte, ya que el mismo en su parte motiva no reconocía este derecho. En lo que tiene que ver con el reconocimiento de bonificación por recreación y subsidio de alimentación, el comité no ha tomado decisión diferente a la contenida en este acto administrativo, pues el mismo reconoce estos derechos al convocante, por tanto, no hay lugar a revocar el mismo en estas particularidades. 2. Como se advirtió en acto administrativo OFICIO DA – 326 DE 2019, de fecha 05 de septiembre de 2019, la administración municipal apropió para el año 2020 las asignaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al reconocimiento del subsidio de alimentación y bonificación por recreación al convocante, adicionalmente, esta administración municipal apropió los recursos necesarios para el reconocimiento del auxilio de transporte para los empleados que acrediten el derecho, así que su se realizará (sic) una vez sea exigible el derecho (pago de nómina – inicio de vacaciones). 3. Se reconocerá la suma de siete millones ciento noventa y dos mil ochocientos ochenta y dos pesos (\$7,192,882) correspondientes al reconocimiento económico dejado de percibir por el convocante y de los cuales no ha operado prescripción trienal del derecho, advertida en las consideraciones

desarrolladas por cada concepto, y especialmente al evaluar el reconocimiento del auxilio de transporte. El resultado de esta suma de dinero, indexación de cada uno de ellos, mes a mes, como se anota en liquidaciones aquí expuestas; excluyendo así la pretensión adicional del reconocimiento de intereses moratorios. (...) 4. No hay lugar, cerca del reconocimiento económico propuesto a la pretensión número tres (03), no existe una justificación razonada del convocante como lo infiere el Decreto 1716 de 2009, artículo 6, literal H. 5. No hay lugar. El ente territorial realizará las diligencias administrativas tendientes a que se realice el pago efectivo de las sumas económicas aquí reconocidas y en consecuencia en acta de conciliación, en el término de 15 días a partir de la notificación de la aprobación del acuerdo conciliatorio por el juez administrativo. El término aquí propuesto es razonable, y, además amparado con CDP No. 202000090 expedido por Hacienda Municipal, que de establecerse intereses en ese término desequilibraría la apropiación presupuestal. Por el contrario, sino se diera cumplimiento en el término establecido, legítimamente habría lugar al reconocimiento de intereses moratorios a partir del incumplimiento del plazo. 6. El ente territorial realizara el pago dentro de los quince días siguientes a la aprobación del acuerdo conciliatorio por juez administrativo, pues las sumas aquí establecidas se encuentran respaldadas con el respectivo CDP No. CD12020000090 (...)" (fl.100)

Ante la propuesta anterior, la apoderada de la parte convocante señaló que aceptaba la propuesta conciliatoria "(...) de acuerdo con lo manifestado por el Comité de Conciliación y con la facultad de conciliar que tiene el suscrito apoderado manifiesto que concilio en los términos establecidos en el acta del 20 de febrero del año en curso (...)" (fl.100 Vto.).

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Marco Jurídico de la Conciliación prejudicial

La conciliación prejudicial es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que permite a las partes involucradas en un conflicto de carácter particular y contenido patrimonial, evitar un litigio eventual ante la jurisdicción correspondiente. El artículo 70 de la Ley 446 de 1998, incorporado en el artículo 56 del Decreto 1818 de ese mismo año¹, indica que las personas jurídicas de derecho público pueden conciliar total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial sobre conflictos de carácter particular y contenido económico.

Así mismo, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), señala:

¹ "Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (...)", artículo en concordancia con los Artículos 138, 140 y 141 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. (...)”

De lo anterior se colige, que los asuntos que son susceptibles de conciliación en la etapa prejudicial, deberán ser aquellos cuyo conocimiento le corresponda a la jurisdicción contenciosa administrativa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, la cual debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley y la jurisprudencia, como pasa a exponerse.

Para la aprobación de un acuerdo conciliatorio se requiere tener en cuenta lo ordenado en el inciso final del art. 73 de la ley 446 de 1998, que adicionó el artículo 65 A de la ley 23 de 1991, cuyo tenor literal es el siguiente:

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

Adicionalmente el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, estableció que las personas jurídicas de derecho público deben conciliar a través de sus representantes legales, y que el asunto controvertido debe versar sobre conflictos de carácter particular con contenido patrimonial.

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001, el H. Consejo de Estado² ha indicado que los presupuestos que se deben tener en cuenta para la aprobación del acuerdo conciliatorio deben cumplir los siguientes requisitos:

- Que no haya operado la caducidad de la acción,
- Que las partes estén debidamente representadas y sus representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto del convenio,
- Que el acuerdo verse sobre derechos económicos disponibles por las partes,
- Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrojado a la actuación,

² Ver entre otras providencias de la Sección Tercera: Subsección “C”, del 26 de febrero de 2014, Radicación número: 08001-23-31-000-2010-00992-01(46206), M.P.: ENRIQUE GIL BOTERO y; Subsección “B”, del 20 de febrero de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00134-01(42612), M.P.: DANILO ROJAS BETANCOURTH.

- Que el acuerdo no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración y,
- Que el acuerdo no sea violatorio de la ley.

4.2. Competencia: Asuntos susceptibles de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa

En tratándose de conciliaciones prejudiciales contencioso administrativas, el control de legalidad asignado al Juez, tal como se anotó, implica un examen de verificación del cumplimiento de los supuestos que la Ley y la jurisprudencia han consagrado para la aprobación del acuerdo. Sin embargo, previo a realizar el análisis de dichos presupuestos, es necesario precisar si los actos objeto de control, son susceptibles de control judicial ante esta jurisdicción.

Así las cosas, el artículo 104 del CPACA estableció los asuntos que son de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, entre los que plantea el de actos que involucren a entidades públicas, relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, conforme al numeral 4 de dicha norma.

En el presenta caso se observa que la controversia surge de la negativa del Municipio de Muzo a pagar unas prestaciones laborales al señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO, derivadas de una relación laboral existente entre las partes, negativa que se refleja en el acto emanado de la Alcaldía Municipal de Muzo el 05 de septiembre de 2019 (fls.22 a 27), razón que dan lugar a establecer que el asunto planteado es susceptible de control por parte de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

4.3. Análisis probatorio

En el expediente obran las pruebas que a continuación se relacionan:

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO (fl.7).
- Copia del Decreto No. 15 del 07 de marzo de 1998, por medio del cual se nombró en calidad de provisionalidad al señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO como auxiliar de servicios del Municipio de Muzo, a partir del 09 de septiembre de 1998 (fl.8).
- Copia del Acta de Posesión del señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO como auxiliar de servicios del Municipio de Muzo (fl.9).
- Copia de la certificación de la Secretaria de Gobierno del Municipio de Muzo de 12 de marzo de 2019, en la que deja constancia que el señor VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO ha laborado como auxiliar de servicios generales en carrera administrativa Código 479, Grado 02

desde el 08 de marzo de 1998. También certifica que en el año 2019 tuvo una asignación mensual de \$966.413 (fls.10 a 12).

- Copia del derecho de petición del 26 de julio de 2019, radicado ante la Alcaldía de Muzo, por medio del cual el convocante solicitó el pago del auxilio de transporte, subsidio de alimentación y la bonificación por recreación, derivada de la relación laboral existente entre las partes (fls.19 a 21).
- Copia del acto administrativo Oficio DA 326 de 05 de septiembre de 2019, por medio del cual el Municipio de Muzo le negó el pago al señor SICACHA RONCANCIO del auxilio de transporte, subsidio de alimentación y la bonificación por recreación (fls.22 a 27).
- Copia del desprendible de nómina del convocante del 01 de abril de 2019, en la que consta que el salario para ese año era de \$966.413 (fl.28).
- Copia del certificado de disponibilidad presupuestal No. CD2020000090 del 03 de febrero de 2020, proferida por la Tesorera del Municipio de Muzo, para el pago de sentencias y conciliaciones por valor de \$38'000.000 (fl.85).
- Copia del certificado de salarios devengados por el señor SICACHA RONCANCIO como auxiliar de servicios del Municipio de Muzo para los años 2016, 2017, 2018 y 2019 (fl.86).
- Copia del certificado del 02 de marzo de 2020, suscrita por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Muzo, en la que se dejó constancia sobre las licencias y/o incapacidades, así como de las vacaciones que tuvo el convocante durante los años 2016 a 2019 mientras prestaba sus servicios como Auxiliar en el citado ente municipal (fl.87).
- Copia de la Resolución No. 20200224 – 042 de 24 de febrero de 2020, por medio de la cual el Municipio de Muzo autorizó el pago del auxilio de transporte, subsidio de alimentación y bonificación por recreación a unos funcionarios de la administración de dicho municipio y modifica parcialmente el acto administrativo Oficio DA 326 de 05 de septiembre de 2019, reconociendo el pago de auxilio de transporte. En dicha Resolución también ordenó el pago efectivo de la bonificación por recreación y el subsidio de alimentación (fls.88 a 92).
- Copia del certificado expedido por el Secretario de Planeación del Municipio de Muzo el 20 de agosto de 2019, en la que dejó constancia que entre la casa del señor SICACHA RONCANCIO y su lugar de trabajo hay una distancia de 980 metros (fl.93).
- Copia de la declaración bajo juramento realizada por el convocante ante la Notaria Única del Círculo de Muzo el día 7 de febrero de 2020. En ella

manifestó que para trasladarse desde su casa hasta su lugar de trabajo y viceversa, utiliza el transporte de mototaxi (fls.94 y 95)

- Copia de certificación expedida por el señor ÁLVARO HELI MARTÍNEZ USCÁTEGUI del 07 de febrero de 2020, conductor de transporte informal y dueño de un mototaxi, en la que dejó constancia de la prestación de sus servicios al señor SICACHA RONCANCIO consistente en transportarlo desde su residencia al Palacio Municipal de Muzo y viceversa (fl.96).

4.4. Motivos de improbación del acuerdo conciliatorio.

Observadas las pruebas allegadas al expediente y el contenido del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes del cual se da fe en el acta de audiencia del 03 de marzo de 2020, celebrada en la Procuraduría 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, este Despacho improbará dicho acuerdo sustentado en el incumplimiento de los siguientes requisitos a saber:

- El acuerdo conciliatorio es violatorio de la Ley y es lesivo para el patrimonio público por cuanto reconoce el derecho al auxilio de transporte entre julio de 2016 y el 18 de julio de 2017, lapso en el que es discutible dicho derecho para los empleados públicos del orden territorial.
- El acuerdo conciliatorio es lesivo para el patrimonio público en cuanto está reconociendo por indexación un valor mayor al que se debía si la liquidación por dicho ítem se hubiera realizado en debida forma.

A continuación, se explicarán de una forma más detallada los defectos por los que este Despacho decidirá improbarlo en los términos del inciso final del art. 73 de la ley 446 de 1998, que adicionó el artículo 65 A de la ley 23 de 1991:

4.4.1. El acuerdo conciliatorio es violatorio de la Ley y es lesivo para el patrimonio público por cuanto reconoce el derecho al auxilio de transporte entre julio de 2016 y el 18 de julio de 2017, lapso en el que es discutible dicho derecho para los empleados públicos del orden territorial.

Vista la liquidación plasmada en el acuerdo conciliatorio (fls.99 y 100), se tiene que al señor SICACHA RONCANCIO se le está reconociendo el valor correspondiente al auxilio de transporte desde el mes de julio de 2016 hasta diciembre de 2019. Sobre el monto determinado para el período comprendido entre el 19 de julio de 2017 en adelante, el Despacho no tendría reparo alguno. Para ese momento, se debe tener en cuenta la entrada en vigencia del Decreto 1250 de 2017, por medio del cual el Gobierno Nacional estableció los parámetros para el reconocimiento del auxilio de transporte para los empleados públicos del orden territorial, siendo dicha norma la que sirve de sustento legal para los montos

reconocidos al convocante por dicho auxilio desde el momento de su vigencia³, obviamente si se logra determinar que el señor SICACHA RONCANCIO para ese período cumplía con los requisitos establecidos por el citado Decreto para acceder al auxilio de transporte.

Sin embargo, entre julio de 2016 y el 19 de julio de 2017, se advierte la existencia de posiciones jurisprudenciales que ponían en tela de juicio el reconocimiento del auxilio de transporte para los empleados públicos del orden territorial ante la falta de regulación de la materia por parte del Gobierno Nacional, cuestión que será expuesta en seguida.

En primer lugar, es necesario hacer un recuento normativo de la mencionada prestación. El auxilio de transporte, fue establecido inicialmente por la Ley 15 de 1959, con el fin de colaborarle económicamente al trabajador en los gastos de movilización de su residencia al lugar de trabajo. Dicha ley previó que el valor del auxilio de transporte se pagaría exclusivamente por los días trabajados, permitiendo que el patrono pudiera cumplir con su obligación prestando directamente el servicio en forma gratuita a sus trabajadores.

Posteriormente, a través del Decreto 1258 de 1959 fue reglamentada la Ley 15 de ese mismo año, extendiendo el alcance del auxilio de transporte a los trabajadores oficiales en su artículo 11. La mencionada norma fue modificada por los Decretos 25 y 237 de 1963, los cuales cambiaron el valor variable del auxilio de transporte por una suma determinada, ordenando que ese dinero se entregara directamente a los trabajadores oficiales y particulares, sin tener en cuenta los criterios de distancia⁴. A su vez, estos fueron reformados por el Decreto 1072 de 1967, en el que se acrecentó el valor del subsidio de transporte para las ciudades inicialmente cubiertas con este auxilio y dejó vigentes algunos artículos del Decreto 1258 del 1959.

³ Vale agregar que conforme a lo establecido en el artículo 2° del Decreto 1250 de 2017, dicha norma tendría vigencia a partir de su publicación. El citado Decreto fue publicado en el Diario Oficial No.50.299 de 19 julio de 2017.

⁴ El artículo 1° del Decreto 25 de 1963 establece lo siguiente:

“(…) A partir del 16 de enero del presente año, reajústase el auxilio patronal de transporte a una suma fija de treinta pesos (\$30.00) moneda corriente mensuales, que deberán entregarse directamente a los trabajadores oficiales y particulares que devenguen un salario mensual hasta de un mil quinientos pesos (1.500.00) en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali.

A partir del 16 de enero del presente año, reajústase el auxilio patronal de transporte a una suma fija de veinticinco pesos (\$25.00) moneda corriente mensuales que deberán entregarse directamente a los trabajadores oficiales y particulares que devenguen un salario mensual hasta de un mil quinientos pesos (\$1.500.00) en las ciudades de Armenia, Barrancabermeja, Bucaramanga, Buenaventura, Buga, Cartago, Cartagena, Cúcuta, Girardot, Ibagué, Montería, Manizales, Neiva, Pereira, Popayán, Pasto, Palmira, Santa Marta, Tuluá, Villavicencio y Sevilla. (...)”

En lo referente al criterio de distancia contenido en el artículo 4° del Decreto 1258 de 1959, el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 10 de octubre de 2017, expediente No.: 15001 3333 015 2016 00066 01. M.P.: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO, indico que los Decretos 25 y 237 de 1963 eliminaron el criterio de distancia de los 1000 metros como requisito para el pago del auxilio de transporte. También advierte que con la expedición de los Decretos 3409 de 1981 y 2721 de 1984 que fijaron como condición para el pago del auxilio que el trabajador percibiera un salario de hasta dos salarios mínimos, lo relevante para el reconocimiento de dicho factor es que *“(…) el trabajador gane hasta dos salarios mínimos mensuales, sin importar, si reside o no en una determinada distancia de su lugar de trabajo o si en la ciudad o municipio donde trabaja existe o no el servicio de transporte público, lo que determina hoy su pago es el salario devengado (...)”*

Luego, los Decretos 3409 de 1981 y 2721 de 1984 modificaron la normatividad relativa al auxilio de transporte, estableciendo que dicho emolumento se reconocería a los trabajadores que devengaran "*un salario mensual hasta dos veces el salario mínimo*".

Ahora bien, el artículo 50 del Decreto 1042 de 1978, reguló el auxilio de transporte a favor de los empleados públicos de las entidades a que se refiere el artículo 1º de dicho decreto, es decir, *ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional*, cuando su asignación básica sea igual o inferior al doble del sueldo fijado para el grado 01 de la escala de remuneración del nivel operativo⁵.

A partir de la vigencia del Decreto 1919 de 2002, los empleados públicos del orden territorial empezaron a gozar del mismo régimen de prestaciones sociales que los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Sin embargo, el régimen de prestaciones sociales no incluye al auxilio de transporte, el cual conforme al artículo 42 del Decreto 1042 de 1978, ostenta la naturaleza de **factor salarial**. Por tal razón, se llega a la conclusión que hasta la expedición del Decreto 1250 de 19 de julio de 2017, a los empleados públicos del orden territorial no les fue reconocido el auxilio de transporte.

Sobre el reconocimiento vía judicial de dicho emolumento a los empleados públicos del orden territorial⁶, la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencias en las que inaplicaba la expresión "*(...) del orden nacional (...)*", contenida en el párrafo primero del artículo 1º del Decreto 1042 de 1978, reconociéndoles dicho derecho⁷. Esta decisión se justificaba en la vulneración al derecho a la Igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Sin embargo, esa postura cambió cuando se profirió por parte de la Corte Constitucional la Sentencia C – 402 de 2013. El criterio expuesto en esa sentencia por la Corte era que no se podía reconocer a los empleados del orden territorial prestaciones reconocidas exclusivamente a los empleados públicos del orden nacional puesto que no era posible hacer

⁵ **ARTICULO 50. DEL AUXILIO DE TRANSPORTE.** <Modificado por los Decretos anuales salariales> Cuando la asignación básica mensual de los empleados públicos a que se refiere el artículo 1o. del presente Decreto sea igual o inferior al doble del sueldo fijado para el grado 01 de la escala de remuneración del nivel operativo, dichos empleados tendrán derecho al reconocimiento y pago de un auxilio de transporte en cuantía de ciento veinte pesos (\$120.00) mensuales.

No habrá lugar a este auxilio cuando la entidad preste servicio de transporte a sus empleados.

⁶ Sobre un recuento jurisprudencial sobre la materia ver: Tribunal Administrativo de Boyacá. sentencia del 10 de octubre de 2017, expediente No.: 15001 3333 015 2016 00066 01. M.P.: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO. Vale señalar que en esa sentencia, el Tribunal confirmó el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Quince Administrativo de Tunja que negó la pretensión de una empleada pública al servicio del Municipio de Chinavita de que se le reconociera el auxilio de transporte con retroactividad desde el 01 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2015

⁷ Como ejemplo de providencias que fijaban esa postura están las siguientes sentencias dictadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado: Providencia del 06 de agosto de 2008. Exp. No: 0507 – 06. C.P.: GERARDO ARENAS MONSALVE. Providencia del 25 de septiembre del 2008. Exp. No.: 5816 – 05. C.P. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Providencia del 23 de agosto de 2012. Exp. No. 0586 – 12. C.P.: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

un juicio de igualdad entre ambos regímenes, teniendo en cuenta que no son equiparables y responden cada uno de ellos a los requerimientos específicos del orden o entidad de que se traten, el grado de responsabilidad y calificación profesional requerida. En este orden de ideas, declaró exequible la expresión “(...) del orden nacional (...)” contenida en el artículo 1° del Decreto 1042 de 1978, de lo que es dable entender que el régimen salarial establecido por el citado Decreto, dentro del cual figura como factor salarial el auxilio de transporte, es de aplicación exclusiva a los empleados del orden nacional y no a los del orden territorial.

Bajo estas premisas, atendiendo que conforme al Decreto No. 15 del 07 de marzo de 1998 proferido por la Alcaldía Municipal de Muzo allegada al expediente⁸, el señor VICTOR SICACHA está nombrado como empleado público del orden Municipal, es discutible el reconocimiento que se le hace del auxilio de transporte entre julio de 2016 y el 18 de julio de 2017. Esto en el entendido de que no hay sustento legal que sirva de base al derecho pretendido por el convocante en ese período de tiempo, y a que hay pronunciamientos jurisprudenciales que ponen en tela de juicio ese reconocimiento. En este sentido, al observar que el valor liquidado para ese lapso no es tan claro desde un punto de vista legal o jurisprudencial al ser debatible el derecho solicitado, se encuentra que el acuerdo no solo es violatorio de la Ley sino también puede afectar el patrimonio público, siendo esta una de las razones para improbarlo.

4.4.2. El acuerdo conciliatorio es lesivo para el patrimonio público en cuanto está reconociendo por indexación un valor mayor al que se debía si la liquidación por dicho ítem se hubiera realizado en debida forma.

Vista la liquidación contenida en el acuerdo conciliatorio que sirve de base para determinar el valor a cancelar al señor VICTOR SICACHA, encuentra el Despacho que tiene inconsistencias en los montos correspondientes a la indexación. Dichas anomalías hacen que la suma a pagar por parte de la administración sea mayor a la que se debería cancelar si el cálculo de dicho ítem se hubiera realizado en debida forma. Conforme a los valores que se observan en la liquidación realizada por la entidad convocada, se tiene que el total a cancelar es de \$7´192.882. Realizando la suma de lo calculado por indexación da como resultado \$1´487.318.

El Despacho analizó la liquidación que sirvió de base para el acuerdo conciliatorio y al efecto realizó un nuevo cálculo de los valores reconocidos al convocante por auxilio de transporte, subsidio de alimentación y bonificación por recreación. Para dicho cálculo se tuvo en cuenta la fórmula actuarial, en la que el valor indexado surge de multiplicar la suma total a reconocer con el resultado de dividir el IPC vigente al momento en que se realiza la liquidación y el IPC que se había fijado en el instante que debió haberse hecho el reconocimiento. Como se está hablando de prestaciones periódicas, la actualización debe realizarse mes a mes.

⁸ Fl.8.

En el siguiente cuadro se relacionará la liquidación realizada por el Despacho:

MES	DÍAS TRABAJADOS	AUXILIO DE TRANSPORTE	BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN	SUBSIDIO DE ALIMENTACIÓN	TOTAL PRESTACIONES	IPC INICIAL	IPC FINAL	INDEXACIÓN	VALOR TOTAL INDEXADO
jul 2016 vacaciones	8	\$ 20.720	\$ 57.430	\$ 14.302	\$ 92.452	92,54	103,80	\$ 196	\$ 103.701
ago-16	30	\$ 77.700		\$ 53.634	\$ 131.334	93,02	103,80	\$ 15.220	\$ 146.554
sep-16	30	\$ 77.700		\$ 53.634	\$ 131.334	92,73	103,80	\$ 15.679	\$ 147.013
oct-16	30	\$ 77.700		\$ 53.634	\$ 131.334	92,68	103,80	\$ 15.758	\$ 147.092
nov-16	30	\$ 77.700		\$ 53.634	\$ 131.334	92,62	103,80	\$ 15.853	\$ 147.187
dic-16	30	\$ 77.700		\$ 53.634	\$ 131.334	92,73	103,80	\$ 15.679	\$ 147.013
ene-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	93,11	103,80	\$ 16.119	\$ 156.514
feb-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	94,07	103,80	\$ 14.522	\$ 154.917
mar-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	95,01	103,80	\$ 12.989	\$ 153.384
abr-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	95,46	103,80	\$ 12.266	\$ 152.661
may-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	95,91	103,80	\$ 11.550	\$ 151.945
jun 2017 vacaciones	8	\$ 22.171	\$ 61.307	\$ 15.268	\$ 98.746	96,12	103,80	\$ 7.890	\$ 106.636
jul-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,23	103,80	\$ 11.044	\$ 151.439
ago-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,18	103,80	\$ 11.123	\$ 151.518
sep-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,32	103,80	\$ 10.903	\$ 151.298
oct-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,36	103,80	\$ 10.840	\$ 151.235
nov-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,37	103,80	\$ 10.824	\$ 151.219
dic-17	30	\$ 83.140		\$ 57.255	\$ 140.395	96,55	103,80	\$ 10.542	\$ 150.937
ene-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	96,92	103,80	\$ 10.533	\$ 158.914
feb-18	1	\$ 2.940		\$ 2.006	\$ 4.946	97,53	103,80	\$ 318	\$ 5.264
mar-18	0	-	-	-	-	98,22	103,80	-	-
abr-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	98,45	103,80	\$ 8.063	\$ 156.444
may-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	98,91	103,80	\$ 7.336	\$ 155.717
jun-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,16	103,80	\$ 6.943	\$ 155.324
jul-18 *vacaciones	8	\$ 23.523	\$ 64.428	\$ 16.045	\$ 103.996	99,31	103,80	\$ 4.702	\$ 108.698
ago-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,18	103,80	\$ 6.912	\$ 155.293
sep-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,30	103,80	\$ 6.724	\$ 155.105
oct-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,47	103,80	\$ 6.459	\$ 154.840
nov-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,59	103,80	\$ 6.273	\$ 154.654
dic-18	30	\$ 88.211		\$ 60.170	\$ 148.381	99,70	103,80	\$ 6.102	\$ 154.483
ene-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	100,00	103,80	\$ 6.077	\$ 165.987
feb-19 *vacaciones	8	\$ 25.875	\$ 67.327	\$ 16.767	\$ 109.970	100,60	103,80	\$ 3.498	\$ 113.468
mar-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	101,18	103,80	\$ 4.141	\$ 164.051
abr-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	101,62	103,80	\$ 3.430	\$ 163.340
may-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	102,12	103,80	\$ 2.631	\$ 162.541
jun-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	102,44	103,80	\$ 2.123	\$ 162.033
jul-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	102,71	103,80	\$ 1.697	\$ 161.607
ago-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	102,94	103,80	\$ 1.336	\$ 161.246
sep-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	103,03	103,80	\$ 1.195	\$ 161.105
oct-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	103,26	103,80	\$ 836	\$ 160.746
nov-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	103,43	103,80	\$ 572	\$ 160.482
dic-19	30	\$ 97.032		\$ 62.878	\$ 159.910	103,54	103,80	\$ 402	\$ 160.312
TOTAL		\$ 3.259.520	\$ 250.492	\$ 2.195.552	\$ 5.705.564			\$ 317.298	\$ 6.033.915

A fin de establecer la forma en la que se hizo el cálculo de la indexación, se estableció tanto el índice final, que es el correspondiente al mes de enero de 2020, fecha en la que se reconoció el derecho, como el índice inicial, correspondiente a cada uno de los meses en los que se debieron pagar los emolumentos debidos⁹. Dicha indexación se hizo mes a mes arrojando un valor de \$317.298 que sumada a lo debido por concepto de los derechos dejados de pagar arroja un total de **\$6´033.915**.

Comparados los valores totales de la liquidación efectuada por el Juzgado con la realizada por la entidad convocada, se tiene que hay una diferencia de \$1´158.967, que a juicio de este Juzgado resulta inentendible. En ese sentido, si la suma a pagar por parte del Municipio de Muzo al señor SICACHA RONCANCIO fuera la determinada en el acuerdo conciliatorio, dicha entidad estaría pagando más de lo que se debe conforme con la liquidación hecha por el Despacho, de lo que se desprende que el acuerdo al que llegaron las partes es lesivo para el patrimonio municipal.

Si bien en la liquidación realizada por el Municipio no se exponen los índices que se tomaron en cuenta para realizar la indexación, a fin de poder advertir

⁹ Dichos datos fueron tomados de la página web: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

los errores cometidos al momento de hacer dicho cálculo, lo cierto es que el resultado final es mayor al calculado por el Despacho con los índices obtenidos de la página oficial del DANE que, como se sabe, constituyen un hecho notorio a la luz de la normatividad procesal. Por esta razón, se logró determinar la existencia de un perjuicio al patrimonio del Municipio si se llegara a aprobar el acuerdo conciliatorio que es objeto de análisis.

Conforme a lo expuesto, el Despacho impartirá improbación al acuerdo conciliatorio a que llegaron las partes el 03 de marzo de 2020, en desarrollo de la Audiencia de Conciliación Prejudicial. En consecuencia, se

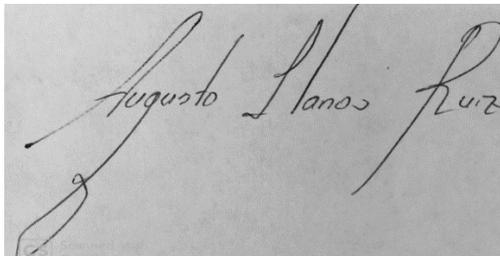
RESUELVE

PRIMERO: Improbar la conciliación prejudicial realizada el 03 de marzo de 2020 entre el apoderado de VICTOR JULIO SICACHA RONCANCIO y la apoderada del MUNICIPIO DE MUZO, ante la Procuraduría 122 Judicial II Delegada para Asuntos Administrativos de Tunja, en los mismos términos que allí se estipularon.

SEGUNDO: Por Secretaría, comuníquese a la Procuraduría 122 Judicial II Delegada para Asuntos Administrativos de Tunja, la decisión adoptada.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



AUGUSTO LLANOS RUIZ
Juez

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
DE TUNJA
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia se notifica por estado electrónico No.15, publicado en el portal web de la rama judicial hoy 05 de junio de dos mil veinte (2020) a las 8:00 a.m.

LILIANA COLMENARES TAPIERO
SECRETARIA