

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.,  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** 110013335 009 **2020 00146 00**  
**Accionante:** JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA  
**Accionado:** 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  
**Derechos:** Debido proceso, trabajo, mínimo vital y otros

---

**(SENTENCIA)**

En el término del artículo 86 de la Carta Política, se profiere sentencia en derecho dentro de la acción de tutela de la referencia.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Escrito de Tutela**

El señor JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA, actuando a través de apoderado, presentó solicitud de amparo en contra de 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, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, mínimo vital y, como consecuencia de ello solicita:

*<< 1. 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 JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA y de su grupo familiar.*

*2. 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.*

*3. 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.>>*

## **1.2 Trámite procesal**

La solicitud de tutela fue radicada y repartida a este Despacho el 07 de julio y el 16 de julio de 2020 se profirió auto, declarando el impedimento. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia del 21 de julio del mismo año declaró infundado el impedimento y el 12 de noviembre de la misma calendada dispuso devolver el expediente al juzgado de origen. El 13 de noviembre, fue admitida y notificada.

## **1.3. Informe presentado por las accionadas**

### **1.3.1 Departamento Administrativo de la Función Pública**

El apoderado del ente institucional se opone a las pretensiones, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos invocados, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, como quiera que el accionante señala que la Procuraduría es la entidad que no ha realizado el pago de la prima, razón por la cual al DAFP, no le asiste ninguna responsabilidad al respecto, al tratarse de un asunto propio del ente de control.

Además, afirma, que el accionante cuenta con otros mecanismos ordinarios de defensa para atender sus pretensiones, dado que tan solo procede excepcionalmente la tutela para ordenar el pago de tales acreencias, si de los hechos se deriva la falta de idoneidad de la acción o la inminencia de un perjuicio irremediable, por tanto la acción de tutela instaurada por el señor JHOSMAN URIEL DIAZ MURCIA no cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que no concurren los presupuestos para que proceda esta acción, ni siquiera de forma excepcional pues no se vislumbra la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual, en este caso, gira en torno del derecho al mínimo vital, sobre lo cual el accionante no acredita pruebas.

Por consiguiente concluye que el DAFP no es la entidad legitimada para aprobar o tramitar la solicitud de los incentivos solicitados en el comunicado de la Procuraduría General de la Nación y que tales reconocimientos, para sus empleados, podrán ser objeto de discusión en la Mesa Central que se adelante el próximo año en el marco de la negociación con los representantes de las centrales y federaciones sindicales.

Por las razones anotadas, solicita denegar la acción de tutela en lo que al Departamento Administrativo de la Función Pública se refiere o, en su defecto, declarar su improcedencia.

### **1.3.2 Ministerio de Hacienda**

Precisa la representante judicial del ente ministerial que frente a los hechos y pretensiones su representada no ha vulnerado los derechos fundamentales al accionante >>(i) por cuanto este Ministerio no tiene obligación alguna relacionada con el pago de la prima de servicios solicitada, puesto que no existe, ni existió, vínculo jurídico alguno, legal, reglamentario, contractual o laboral con el accionante (ii) en la sentencia de unificación SUJ-016-CE-S2-2019 no existe una orden dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y mucho menos se establece que este Ministerio está en la obligación de realizar el pago de la prima de servicios (iii) la presunta omisión en el pago de la prima de servicios no es ni le puede ser atribuida a esta cartera Ministerial, puesto

que tal obligación, como se evidencia en el escrito de tutela recae en cabeza de otra entidad.

De la solicitud de amparo, concretamente y frente a una a la eventual vulneración o amenaza a los derechos invocados por el accionante, esta, se deriva de una actuación puramente administrativa de la Procuraduría General de la Nación, entidad que cuenta con autonomía e independencia, que como sección del presupuesto es la llamada a atender esta clase de requerimientos, razón por la cual el ente ministerial no puede intervenir y/o interferir en sus funciones, porque de hacerlo estaría violando principios de carácter constitucional y presupuestal de todo orden.

Bajo el anterior contexto solicita declarar la improcedencia de la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la presente acción de tutela y, consecuentemente, ordenar su desvinculación del trámite de la referencia.

### **1.3.3 Procuraduría General de la Nación**

Como fundamento de su defensa trae a colación lo dicho por el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación jurisprudencial de 2 de septiembre de 2019, radicado No.41001-23-33-000-2016-00041-01 (1104-2018) definió la forma en la que las autoridades debían aplicar a los procuradores judiciales, entre otros servidores públicos, el artículo 14 de la Ley 4 de 1991, en el sentido de dar a la prima especial de servicios el carácter de incremento salarial.

Pone de presente que la Procuraduría General de la Nación determinó afectar el rubro gastos de funcionamiento – gastos de personal desde el mes de enero de 2020 a favor de los procuradores delegados y judiciales activos de la Entidad ya que la decisión judicial en comento no creaba un marco jurídico nuevo ni cambiaba las denominaciones jurídicas, sino que confirmaba la validez de la prestación con efectos salariales.

Así mismo indica que, desde el 1.º de enero hasta mayo de 2020, reconoció las obligaciones económicas ahí contenidas a favor de los procuradores judiciales, las cuales fueron asumidas inicialmente con los recursos apropiados a la PGN en el Decreto No. 2411 del 20191 en el rubro de gastos de funcionamiento – gastos de personal.

Aduce que elevó solicitud de recursos mediante oficio dirigido a la directora general de presupuesto público y que en respuesta a la solicitud, el Gobierno Nacional asignó a la Procuraduría General de la Nación la suma de setenta mil millones de pesos en el rubro presupuestal, transferencias corrientes, otras transferencias – distribución previo concepto DGPPN.

Anota que, mediante oficio del 7 de mayo de 2020, radicado No. 2-2020-017662, la directora general de presupuesto público nacional al revisar “[...] al interior de su presupuesto y de acuerdo con la priorización del gasto, establezca las disponibilidades presupuestales y proponga las modificaciones presupuestales a esta Dirección para su evaluación que permitan atender el gasto referido, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente”.

Precisa que, en atención a la anterior sugerencia, mediante oficio del 7 de mayo del año en curso, solicitó a la directora general de presupuesto

público nacional levantar la leyenda "previo concepto DGPPN" del rubro "otras transferencias" para disponer de la apropiación y efectuar los traslados presupuestales correspondientes, con el fin de seguir cumpliendo con las obligaciones económicas señaladas en la ley.

Resalta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con oficio del 11 de junio de 2020 radicado No. 2-2020- 024997 suscrito por la Directora General de Presupuesto Público Nacional, manifestó: "...Con respecto a la solicitud de recursos para atender el pago de la sentencia de unificación, se debe reiterar lo comunicado el Oficio No. 2-2020-017662 del 7 de mayo de 2020, donde se insiste, entre otras cosas, que la PGN debe contar con la información de los interesados a quienes ya les fue reconocido el derecho por las autoridades competentes, dado que "las sentencias de unificación en sí mismas no son constitutivas de derechos a reclamar[...]". Y advirtió

en su aparte final que "[...] En consecuencia, no es posible atender de manera favorable su solicitud [...]".

Asevera que como consecuencia de la notificación del precitado oficio, informó mediante oficio de salida S-2020-020190 del 19 de junio del año en curso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que decidió suspender a partir del mes de junio del año en curso, el pago de las diferencias salariales señaladas en los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992 mientras los despachos a su cargo viabilizaban los recursos garantizados con apropiación presupuestal que se requieren para cubrir los gastos por diferencias salariales y por los compromisos de acuerdo sindical.

Manifestó que, mediante comunicado del 19 de junio de 2020, informó a los Procuradores, las actuaciones que ha adelantado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Señaló que de conformidad con el artículo 28 del Decreto 2384 de 2015 es función de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, entre otras, dirigir labores de seguimiento del Presupuesto General de la Nación. En esa dirección, señaló que, aunque tiene la calidad de nominadora, no puede disponer de las sumas de dinero en comento porque por naturaleza de la cuenta donde se encuentra el dinero, está sujeta a una autorización y trámite de otra entidad.

Indicó que en este momento no cuenta en la nómina de la Entidad con las sumas de dinero que permitan cubrir las diferencias salariales que se venían cancelando a los agentes del Ministerio Público entre enero y mayo de 2020.

Sostuvo que en el presente asunto no se encuentra probado el perjuicio irremediable como requisito para que sea procedente lo reclamado por el actor, pues la Entidad no se ha sustraído del pago de su salario y en esa medida no se ha transgredido su mínimo vital.

Además que la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para hacer exigibles sus pretensiones de reconocimiento y pago de acreencias laborales como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento para atacar la legalidad de las respuesta que ha brindado la accionada y el Ministerio de Hacienda sobre la imposibilidad actual de cancelar los emolumentos referidos en la cual puede solicitar medidas cautelares, igualmente, por tratarse de discusiones relacionadas con el concepto global del salario, la accionante puede iniciar la acción

ejecutiva con el fin de obtener el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, por lo que la presente acción deviene en improcedente.

Respecto del impuesto solidario indicó que fue declarado inconstitucional y que el mismo estaba establecido hasta el mes de julio por lo que actualmente no se descuenta de su nómina.

#### **1.4. Hechos**

Como fundamentos facticos de sus pretensiones, el accionante relata:

*Mi poderdante se encuentra vinculado a la Nación – Procuraduría General de la Nación, ejerciendo actualmente el cargo de Procurador Judicial I, Código 3PJ, Grado EG, en la Procuraduría 296 en asuntos penales con sede en San Gil.*

*Como contraprestación al ejercicio de funciones la tutelante percibe de manera mensual los siguientes emolumentos: salario básico, gastos de representación, prima especial de servicios sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y una bonificación judicial sin carácter salarial conforme los parámetros de los Decretos 383 de 2.013 y 1016 de 2.013.*

*La reglamentación emitida por el Gobierno Nacional frente a la prima especial mensual sin carácter salarial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, fue objeto de un sinnúmero de demandas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en razón a la ilegalidad que presentaba y presenta tal como se explicará en los subsiguientes hechos.*

*La ilegalidad enrostrada básicamente se traduce en una indebida reducción a la asignación básica legalmente establecida, circunstancia que conjuntamente refleja disminución en todos los factores salariales y prestaciones sociales percibidas, así como el no pago de la mencionada prima especial de servicios sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. Para una mejor comprensión me permito exponer el problema jurídico de la siguiente manera:*

*El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, ley cuadro o marco, creó para para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, una prima especial sin carácter salarial, que el Gobierno Nacional debía reglamentar, sin ser inferior al 30%, ni superior al 60% del salario básico mensual, prestación que se debía pagar a partir del 1 de enero de 1993. Igualmente, dicha prestación se otorgó a los Delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

*La prima especial sin carácter salarial que se menciona para los Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial, Jueces y Magistrados entre otras autoridades judiciales, ha venido siendo reglamentada por el Gobierno Nacional a través de decretos anuales, con los cuales también fija el régimen salarial y prestacional de dichos servidores.*

*Para el cargo que ejerce mi representada de Procuradora Judicial I delegada ante la Rama Judicial, el Gobierno Nacional reglamentó y reglamenta la prima especial, disponiendo siempre que el treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual se considera prima especial sin carácter salarial, de conformidad con el art. 14 de la Ley 4ª de 1992, aplicable a los Jueces de la República.*

*Con esta reglamentación, cuya redacción es engañosa, hace que al 30% del salario mensual legalmente establecido se le considere prima especial sin carácter salarial, circunstancia que le quita o resta en dicho porcentaje los efectos salariales a la remuneración mensual, aspecto que, por consecuencia, reduce la liquidación y pago de los factores salariales y prestaciones sociales.”*

*En lo que interesa a esta acción de tutela, la remuneración mensual dispuesta en los decretos anuales y que se paga a los Procuradores Judiciales I se fracciona en*

tres (3) conceptos, pese no consagrarse así en dichos actos administrativos, a saber: (i) salario básico, (ii) prima especial de servicios sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, y (iii) gastos de representación. Así lo explico claramente en los siguientes cuadros:

Año	Remuneración Legal (fijada por decreto)	Fraccionamiento		
		Salario Básico	Gastos de Representación	Prima Art. 14 Ley 4/92
2016	\$ 6.758.597	\$ 3.041.369	\$ 1.689.649	\$ 2.027.579
2017	\$ 7.214.802	\$ 3.246.661	\$ 1.803.700	\$ 2.164.441
2018	\$ 7.582.035	\$ 3.411.916	\$ 1.895.508	\$ 2.274.611
2019	\$ 7.923.226	\$ 3.565.452	\$ 1.980.806	\$ 2.376.968

Con SENTENCIA DE UNIFICACIÓN del 02 de septiembre de 2019, proferida por la Sala Plena de Conjuces, con ponencia de la Dra. CARMEN ANAYA DE CASTELLANOS, dentro del proceso con radicado No. 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018), el Consejo de Estado ratifica su precedente jurisprudencial, y dispuso como regla, la cual es de obligatorio acatamiento, (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.

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento a la anterior sentencia de unificación y una negociación colectiva con los sindicatos de la entidad, gestionó todos los trámites presupuestales, financieros y administrativos y, a partir del 01 de enero de 2.020, incluyó dentro de los haberes laborales de los Procuradores Judiciales I, el reconocimiento y pago de la prima especial de servicios sin carácter salarial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992.

La inclusión de la aludida prestación reflejó un notorio incremento en la asignación básica mensual, la cual fue restablecida, denotándose consecuentemente, el pago adicional de la mentada prima especial; en valores numéricos a más del incremento anual que dispone el Gobierno Nacional la remuneración mensual legal se verifica así:

Año	Remuneración Legal (fijada por decreto)	Fraccionamiento - Valores reflejados en la nómina		
		Salario Básico	Gastos de Representación	Prima Art. 14 Ley 4/92
2020	\$ 10.827.564	\$ 6.246.672	\$ 2.082.223	\$ 2.498.669

La situación planteada en precedencia se mantuvo hasta el mes de mayo de 2.020, debido que de manera ilegal, unilateral, arbitraria y con desconocimiento de todas las garantías, la Procuraduría General de la Nación, sin previo aviso, decidió suspender el pago de la prima especial que nos ocupa, hasta tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional efectuaran lo de su competencia, tal como más adelante se explicará

Mi poderdante se enteró que su asignación básica fue ampliamente disminuida, el día 18 de junio de 2.020, fecha en la que se le puso en conocimiento el desprendible de nómina, observándose de la siguiente manera:

Año	Remuneración Legal (fijada por decreto)	Fraccionamiento - Valores reflejados en la nómina		
		Salario Básico	Gastos de Representación	Prima Art. 14 Ley 4/92
2020	\$ 8.328.895	\$ 3.748.003	\$ 2.082.223	\$ 2.498.669

Conforme los hechos 8 y 10, claramente se aprecia la diferencia negativa que inconstitucional e ilegalmente trajo consigo la indebida suspensión del pago de la prima especial mensual sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en los estrictos términos indicados por el H. Consejo de Estado en la antes mencionada sentencia de unificación, esto es, la suma de \$2.498.669, lo cual repercute ineludiblemente en la liquidación y pago de todos los factores salariales y prestaciones sociales, tal como se explicó en hechos anteriores, en otras palabras, la situación retomó su inconstitucional e ilegal curso.

Mediante comunicado elaborado y difundido por la Procuraduría General de la Nación, a través de medios electrónicos, que no goza de fecha de elaboración, dirigido a los Procuradores Judiciales I y II, se dio a conocer las razones de la suspensión del pago de la prima. Allí básicamente da a entender que se debe esperar 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.

El Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, por mandato del Procurador General de la Nación, con Oficio del 17 de junio de 2.020, se dirige al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, y allí explica con más detalle la situación surgida, dando a entender que, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone que no puede acceder a la petición elevada, esto es, la apropiación de recursos para cumplir con las sentencias de unificación, toda vez que ésta clase de providencias no tienen la virtualidad de afectar el presupuesto, que debe contar con sentencias judiciales individuales para tal efecto, es decir, que la afectación presupuestal se ha de realizar conforme a dichas decisiones, descartando toda posibilidad de apropiación de recursos para cumplir la carga laboral que implica acatar una decisión unificada. (En este oficio la PGN insiste en el pedimento de aprobación de recursos).

Conforme lo indicado en el mismo oficio, el Secretario General hace saber que, la entidad cumplió con dicha carga por los meses de enero a mayo, indicando expresamente lo siguiente: "Dando cumplimiento a las normas constitucionales, legales y al precedente jurisprudencial la Procuraduría General de la Nación viene afectando desde el mes de enero de 2020 el rubro gastos de funcionamiento – gastos de personal, haciendo énfasis en que la decisión no creó un marco jurídico nuevo ni cambió las denominaciones jurídicas, sino que confirmó la validez de la ya existente, frente al pago de los salarios. La PGN ha aplicado los rubros presupuestales enmarcados dentro de GASTOS DE PERSONAL como son: A-01-01-01-001-001 Sueldo Básico, A-01-01-01-001-002 Gastos de Representación, A-01-01-01-002-003 Prima Especial de Servicios y A-01-01-01-002-011 Bonificación por compensación;" (Las negrillas son mías).

Como bien se aprecia la Procuraduría General de la Nación acató la sentencia de unificación y corrigió las irregularidades evidenciadas por el Consejo de Estado tanto para Procuradores Judiciales I, como para Procuradores Judiciales II, a quienes desde enero del presente año, les reconoció y empezó a pagar en los estrictos términos indicados por la autoridad judicial, la prima especial mensual sin carácter salarial y la bonificación por compensación, respectivamente, y lo hizo con recursos propios y en nada se supeditó al rubro presupuestal denominado "Transferencias Corrientes, OTRAS TRANSFERENCIAS – DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN", aprobado por el Decreto 2411 de 2.019, el cual debe contar con la respectiva aprobación del ejecutivo para su específica destinación, la cual como ya se dijo, el Ministerio no va otorgar dicho aval para

cumplir con las sentencias de unificación, sino únicamente para aquellos servidores que cuenten con sentencia individual debidamente ejecutoriada.

16. La Procuraduría nunca ha argumentado que el rubro de salarios que ella afectó para cumplir la carga prestacional que se mencionado adolezca de suficiencia, 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.

La Procuraduría General de la Nación en ningún momento 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, así como para continuar pagando dichas prestaciones sin complicación o alteración alguna. Asimismo, nunca hizo saber o al menos hasta el día de la suspensión, que para responder con esas obligaciones dependía de la aprobación de un rubro por parte del poder ejecutivo.

De lo expuesto, es claramente deducible que, la Procuraduría incurrió en un craso error, evidenciado en el hecho de incluir y pagar con recursos propios la pluricitada prestación conforme los mandatos del Consejo de Estado en la sentencia de unificación, sin estimar o prever que a futuro tendría inconvenientes por requerir del aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, en cuanto a un rubro totalmente diferente al usado por esa entidad para iniciar su pago. En este punto es imperioso aducir que, la corte Constitucional ha sido enfática en doctrinar que los errores de la administración no los asume el administrado, y en materia laboral o seguridad social los errores del empleador no los asume el trabajador (SU226 DE 2019). Además, esa actuación genera un daño que mi mandante no está en la obligación de soportar.

La Procuraduría General de la Nación al incorporar en debida forma el reconocimiento y pago de la Prima Especial Mensual sin Carácter Salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, dentro de los haberes laborales de los Procuradores Judiciales I, 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.

La Procuraduría General de la Nación vulneró con su actuar el debido proceso administrativo de mi procurada judicial, en cuanto no hizo público ni comunicó nada en cuanto a su arbitraria e ilegal actuación, no permitiendo que su servidora ejerciera su derecho de defensa y contradicción, derecho que se vulnera en mayor manera en el hecho de no existir una decisión administrativa que así lo contenga junto con la motivación ineludible que exige el ordenamiento. En suma, la Procuraduría vulnera el debido proceso en conexidad con los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, y artículos 13, y 59 num. 1 y 9 del Código Sustantivo del Trabajo, por efectuar deducciones salariales sin el consentimiento de su trabajador.

Finalmente, las accionadas con su actuar ilegal, arbitrario y negligente vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida en condiciones dignas de mi representada y su grupo familiar, pues sus ingresos fueron intempestiva, abrupta y ampliamente disminuidos, lo cual significó (i) un desmejoramiento de sus condiciones labores, y (ii) un cambio significativo en sus obligaciones y estilo de vida. Recordemos que el salario mínimo a voces de la Corte Constitucional debe analizarse de manera cualitativa y no cuantitativa, por tanto, al analizarse las circunstancias particulares de mi defendida es notoria su afectación.

La prima especial mensual sin carácter salarial establecida en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, es un beneficio mínimo y, por ende, irrenunciable (art. 53 de la C.P.).

A efectos de clarificar lo acontecido y poder sustentar probatoriamente la presente acción, el suscrito apoderado elevó reclamaciones documentales a la Procuraduría General de la Nación<sup>1</sup> y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>2</sup>, solicitando los certificados correspondientes a la inclusión y pago de la prima especial desde enero de la presente anualidad, así como la suspensión del mismo a partir del mes de junio, frente a las cuales la PGN dio respuesta evasiva con Oficio del 17 de julio de 2.020, mientras que el Ministerio

*de Hacienda a la fecha de presentación de este mecanismo no ha dado respuesta. De ahí la mora en la presentación de la actual tutela>>*

## **1.5 Medios de prueba**

1. Poder
2. Comunicado sin número ni fecha dirigido a Procuradores Judiciales I y II.
3. Oficio del 17 de junio de 2.020, suscrito por el Secretario General de la Procuraduría General de la Nación, dirigido al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director Administrativo de la Función Pública.
4. Peticiones documentales, junto con sus constancias de radicado dirigidas a la PGN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
5. Oficio del 07 de julio de 2.020, por medio del cual la PGN da respuesta a la petición elevada por el suscrito apoderado.
6. Nómina del mes de abril de 2020
7. Nómina del mes de mayo de 2020
8. Nómina del mes de junio de 2020
9. Oficio No. Consecutivo No. 1110030000000 - I-2020-0081 de 17 de noviembre de 2020, suscrito por el Doctor JOSÉ ALIRIO SALINAS BUSTOS, Secretario General de la Entidad.
10. Oficio de salida S-2020-020190 del 19 de junio de 2020, suscrito por el Secretario 11. General de la PGN.
11. Radicado 2-2020-024997 de 11 de junio de 2020 de la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
12. Radicado 2-2020-017662 de 7 de mayo de 2020 de la Directora General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
13. Comunicado dirigido a PROCURADORES DELEGADOS y PROCURADORES JUDICIALES I y II y correo electrónico por el cual fue remitido.
14. Oficio de 7 de mayo de 2020 suscrito por el Secretario General de la PGN. • Oficio de 5 de diciembre de 2019 suscrito por el Secretario General de la PGN

### **2.1. Competencia**

Determinar si la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para lograr el pago de la prima especial mensual sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1991 en los términos que venía siendo reconocida y pagada a la accionante desde el 1º de enero del 2020.

De resultar la acción de tutela procedente, el Despacho deberá determinar si las Entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor Gloria Inés Villa Sánchez al no pagar la prima especial sin carácter salarial que le venía siendo reconocida.

### **2.2. Asunto por resolver**

Determinar si la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para lograr el pago de la prima especial mensual sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1991 en los términos que venía siendo reconocida y pagada a la accionante desde el 1º de enero del 2020.

De resultar la acción de tutela procedente, el Despacho deberá determinar si las Entidades accionadas vulneraron los derechos

fundamentales del señor JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA al no pagar la prima especial sin carácter salarial que le venía siendo reconocida.

### **2.3. Procedencia de la acción de tutela**

El artículo 86 de la CP, desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, establece la tutela como un mecanismo para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Adicionalmente, el artículo 6 del referido Decreto 2591 señaló que resulta improcedente el ejercicio de esta cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable o estos resulten ineficaces (mecanismo subsidiario); para proteger derechos que puedan ser atendidos por medio de habeas corpus o derechos colectivos; y cuando la violación del derecho ha originado un daño consumado, salvo que la vulneración continúe.

Entonces, se lee que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, residual, preferente y sumario para obtener la intervención inmediata del juez constitucional en aras de proteger derechos fundamentales.

### **2.4 Procedencia excepcional de la acción de tutela para hacer efectivo el pago de acreencias laborales - juicio de subsidiaridad**

La Corte Constitucional ha señalado que las controversias que surjan por el reconocimiento y pago de acreencias laborales corresponden a la justicia ordinaria o a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, cuando el pago de las mismas constituye el único medio para la satisfacción de necesidades básicas, la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental al mínimo vital, la Corte Señaló<sup>1</sup> :

*>>En lo que respecta al reconocimiento de acreencias laborales por medio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general dicha pretensión es improcedente, por cuanto en el ordenamiento jurídico se prevén otros mecanismos de defensa judicial, ya sea ante el juez ordinario laboral o ante el juez contencioso administrativo, dependiendo de si la vinculación se realizó mediante contrato de trabajo o por relación legal y reglamentaria. Sin embargo, de manera excepcional, se ha contemplado la viabilidad del amparo para obtener el pago de dicho tipo de acreencias, cuando por virtud de su desconocimiento se afectan los derechos fundamentales de los accionantes, concretamente el derecho al mínimo vital.*

*Sobre este punto, en la Sentencia T-457 de 2011[27], se indicó que: "Por regla general, la resolución de las controversias relativas al incumplimiento en el pago de acreencias laborales, entre ellas el salario o contraprestación mensual, es un asunto que compete a la jurisdicción laboral. (...) Sin embargo, la sólida línea jurisprudencial que por varios años ha trazado esta Corporación[28], plantea de forma pacífica una única excepción sobre la improcedencia general anotada. Ella se presenta en aquellos eventos en los que el no pago de la prestación tiene como consecuencia directa la afectación de derechos fundamentales, concreta y especialmente, el del mínimo vital" [29].*

---

<sup>1</sup> Sentencia T 016 de 2015.

Para tal efecto, el citado derecho ha sido entendido como: "aquella porción del ingreso que tiene por objeto cubrir las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicio públicos domiciliarios, etc." [30] De ahí que su conceptualización no sólo comprenda un componente cuantitativo vinculado con la simple subsistencia, sino también un elemento cualitativo relacionado con el respecto a la dignidad humana como valor fundante del ordenamiento constitucional. En todo caso, siempre que se alega su vulneración, es necesario que el interesado enuncie los motivos que le sirven de fundamento para solicitar su protección, de manera que el juez pueda evaluar la situación concreta del accionante.

No obstante, la jurisprudencia ha señalado algunos supuestos en los cuales se presume la vulneración del derecho al mínimo vital, los cuales se limitan a las siguientes situaciones de hecho: (i) que no se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia [31]; (ii) que se trate de un incumplimiento prolongado e indefinido [32], esto es, de una omisión superior a dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo [33], y (iii) que las sumas que se reclamen no sean deudas pendientes [34]. De manera que, siempre que se acredite en el trámite de un proceso cualquiera de los anteriores supuestos, el juez de tutela puede proceder al análisis de fondo del asunto planteado, a pesar de que el accionante no acredite directamente la afectación de su mínimo vital por el no pago de acreencias laborales.

*En conclusión, en respuesta a las características de subsidiariedad y residualidad de la acción de tutela, ella sólo es procedente cuando no existen medios ordinarios de defensa judicial; o cuando aun existiendo, los mismos resultan ineficaces para proteger los derechos en conflicto o para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Este último evento se presenta cuando la amenaza de vulneración de un derecho fundamental es inminente y, de consolidarse, afectaría de manera grave los bienes jurídicos que se pretenden amparar, por lo que se requiere de medidas urgentes e impostergables para evitar su materialización. Estas condiciones –al igual que la idoneidad de los medios judiciales existentes– deben analizarse en cada caso concreto y, de no acreditarse, la acción constitucional se torna procesalmente inviable>>*

En línea con el precedente en cita, en un caso con similares fundamentos fácticos al que hoy se debate, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la acción de tutela resulta improcedente para reclamar el pago de la prima especial con asignación mensual que venía siendo devengada por los procuradores por cuanto no se encontraba demostrada la vulneración al mínimo vital así <sup>2</sup>:

*>> 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.*

*En el presente caso los demandantes cuentan con el medio de control de nulidad y restablecimiento para demandar la nulidad de las decisiones administrativas proferidas tanto por la Procuraduría como por el Ministerio de Hacienda, que a su criterio van contra el ordenamiento legal y constitucional y lesionan sus derechos laborales.*

*De igual forma, de considerarse que se está ante una omisión en el pago de salarios y/o prestaciones legalmente reconocidos, se cuenta con la acción ejecutiva para exigir el pago forzado de dichas obligaciones.*

*No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha interpretado que la tutela puede aplicarse como mecanismo de protección transitorio cuando: i) los*

---

<sup>2</sup> Expediente: 25000 23 15 000 2020 02405 00 Demandante: Procurar, Demandados: Procurador General y Ministerio de Hacienda.

mecanismos y recursos ordinarios de defensa no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; ii) se requiera la protección constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el afectado se enfrentaría a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados sea sujeto de especial protección constitucional.

La Sala no encuentra que en el presente caso se den los supuestos antes mencionados para resolver el caso en sede de tutela, por las razones que se exponen a continuación:

Como primera medida se advierte que ninguno de los accionantes es sujeto de especial protección, puesto que se trata de servidores públicos que están al servicio de la Procuraduría, lo que indica que están activos laboralmente y están percibiendo un ingreso mensual.

No desconoce la Sala que la prima y bonificación son derechos laborales que han sido reconocidos en sentencia de unificación luego de largos procesos judiciales instaurados por los servidores judiciales, razón por la cual, la misma Procuraduría se allanó a su cumplimiento y de hecho procedió a su pago; sin embargo, por falta de previsión presupuestal se quedó sin los recursos financieros suficientes para cubrirlos para el resto del período.

Igualmente entiende que los trabajadores a partir del mes de enero, al comenzar a recibir el pago de estas prestaciones hicieron una programación presupuestal bajo el entendimiento de que existía certeza sobre la estabilidad financiera de la institución para cubrirla.

No obstante la situación excepcional que se ha creado a raíz de la emergencia sanitaria por el COVID-19, ha llevado al Gobierno Nacional ha adoptar medidas económicas tendientes a obtener los recursos para ser destinados al sector salud, para proveer de ayuda humanitaria a la población más vulnerables, y para dar apoyo financiero a sectores económicos altamente afectados por el confinamiento.

En uso de las facultades del estado de excepción se han proferido una serie de medidas tributarias y presupuestales que indudablemente afectan al conjunto de las instituciones oficiales, así como a los habitantes del territorio nacional, incluidos los servidores públicos.

El principio de solidaridad como soporte de las comunidades organizadas en un Estado de derecho, implica la responsabilidad social de cada uno de sus integrantes para aportar proporcionalmente al sostenimiento de la Nación que conforman, a la vez que conlleva para el Gobierno que la dirige, distribuir equitativamente dichas cargas y hacer uso eficiente de los recursos en aras de lograr la más amplia cobertura de beneficios para la población.

Bajo este contexto, es claro que los tutelante han sido afectados no solo por la suspensión del pago de unos factores salariales que tenían como derecho cierto, sino también por las medidas tributarias temporales adoptadas por el Gobierno Nacional, no obstante, no hay elementos para considerar que estas medidas estén afectando su mínimo vital>>

## **2.5. Caso concreto**

Del material obrante en el expediente y de los argumentos expuestos por las partes, no hay duda que la prima especial de servicios que le venía siendo pagada al señor JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA por la Procuraduría entre enero y mayo del presente año, en virtud de la interpretación unificada realizada por el Consejo de Estado del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, le fue suspendido en la nómina del mes de junio debido a un problema en la apropiación de los recursos, de ello no se sigue que la acción de tutela resulte procedente para restaurar su pago de cara a las

reglas jurisprudenciales sobre la subsidiariedad para la reclamación de acreencias laborales.

En efecto, no se puede perder de vista que la asignación salarial que el accionante percibe desde antes del incremento de su sueldo en el mes de enero del corriente año, está muy por encima del salario mínimo, situación que tiene relevancia en el análisis de casos como el presente, pues denotan que sus gastos personales y familiares relativos a sus necesidades básicas como alimentación, salud, educación, recreación, servicio públicos domiciliarios, estaban asegurados.

Ahora bien, Del acervo probatorio allegado al expediente no obra prueba alguna que dé cuenta que el tutelante o su grupo familiar inmediato sean sujetos de protección especial o prevalente razón por la cual esta instancia no cuenta con elementos de juicio que permitan aplicar un trato diferenciado al accionante.

En estas circunstancias, el Despacho debe señalar que no afectado el derecho fundamental al mínimo vital de la accionante y, consecuentemente, no acreditada la configuración de un perjuicio irremediable, le corresponde al gestor del derecho acudir al juez contencioso para hacer efectivos sus derechos de manera definitiva, pues como se ha puesto en evidencia por las partes, en el presente asunto la aplicación de la prima especial en la nómina radicó en la extensión de los efectos de la sentencia que de manera unificada interpretó el alcance del artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

De modo que, al no encontrarse probada la amenaza de un perjuicio irremediable, o la vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora, se debe aplicar la regla general establecida por la Corte Constitucional respecto a la improcedencia de la acción de tutela para solicitar el pago de acreencias laborales. Ha de tenerse en cuenta que la acción de protección no tiene constitucional ni legalmente la virtud de desplazar válidamente las acciones o mecanismos respectivos que, a manera de remedio judicial principal, existen para revisar la legalidad de determinaciones, actuaciones u omisiones de la administración que, eventualmente, atenten contra los derechos de la parte demandante.

Así las cosas, la acción de tutela no resulta ser el procedimiento adecuado para obtener el pago de acreencias laborales o prestacionales solicitadas, bajo el entendido que el artículo 86 de la Constitución Política, establece que dicho instrumento constitucional tiene entre sus características la subsidiariedad, esto es, que sólo procede cuando el afectado no disponga de otro mecanismo idóneo de defensa judicial o cuando en concurrencia de éste se acredite la inminencia de un perjuicio irremediable que permita conceder el amparo de manera transitoria.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**PRIMERO:** Declarar improcedente la acción de tutela por el señor JHOSMAN URIEL DÍAZ MURCIA por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería adjetiva a la doctora CAROLINA JIMENEZ BELLICIA, identificada con c.c. 52.072.538 y T.P. 178803 del C.S. de la J., conforme al poder allegado con el escrito se tutela

**TERCERO: RECONOCER** personería adjetiva a la doctora LINA MARÍA MORENO GALINDO, identificada con c.c. 52.993.741 y T.P. 154.943 del C.S. de la J., conforme al poder allegado con el escrito se tutela

**CUARTO: RECONOCER** personería adjetiva al doctor ARMANDO LÓPEZ CORTES, identificado con c.c. 19.440.982 y T.P. 61948 del C.S. de la J., conforme al poder allegado con el escrito se tutela

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** esta sentencia a las partes. A la parte accionada mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. A la accionante a través del medio más expedito.

**SEXTO: IMPUGNABILIDAD.** Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación. Una vez ejecutoriada **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

**SEPTIMO: ORDENAR** el archivo del expediente, surtidos los trámites anteriores.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**GUILLERMO POVEDA PERDOMO**  
Juez

YAMA