



Función Pública

Sentencia 2014-00825 de 2021 Consejo de Estado

RELIQUIDACIÓN DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES DE PERSONAL ADMINISTRATIVO DOCENTE - Improcedencia por falta de prueba / CARGA DE LA PRUEBA

El primer aspecto por abordar consiste en establecer si la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico no liquidó en debida forma los valores señalados en la Resolución 00599 de 28 de enero de 2014, desde el año 1998 hasta el 2009, mes por mes, frente a los factores salariales referidos, esto es, específicamente frente a las bonificaciones por servicios prestados y por recreación, las primas de servicios, de vacaciones, técnica, de navidad, las cesantías y los intereses a las mismas, la indemnización por vacaciones, los días de descanso compensatorio no disfrutados y dejados de cancelar. Del estudio del expediente, se tiene que el único parámetro de comparación, aportado por la demandante, para indicar que no se liquidaron en debida forma los citados factores salariales son las diferencias de salario establecidas en las Ordenanzas de la Asamblea del Atlántico para esas anualidades (1998 a 2009). A su vez, de la lectura de la Resolución demandada, la cual se transcribe en el acápite de hechos probados, se advierte que la entidad sí atendió al valor del salario contemplado en las citadas ordenanzas. Adicionalmente, se observa que la demandante no explicó en el recurso de apelación de qué forma la entidad incurrió en una errónea liquidación, ni realizó diferenciación alguna frente a los factores salariales o prestacionales, toda vez que concretó la diferencia en un monto global por salario. En este orden, únicamente con lo establecido en las pruebas allegadas por la entidad demandada en segunda instancia, no se puede advertir el error en la liquidación que pretende enrostrar la señora Panza Figueroa a la Resolución 00599 de 2014, pues su apoderado incumplió con la carga de probar cuáles fueron las presuntas pautas normativas desconocidas por la Secretaría de Educación, los yerros cometidos o los valores desconocidos. Así las cosas, no se puede perder de vista que es a la parte demandante a quien le incumbe señalar las normas que considera infringidas, así como los vicios atribuidos al acto administrativo, sin que le corresponda al juez efectuar un control integral de legalidad de los actos acusados, y asumir los roles y obligaciones que el ordenamiento jurídico le impone a las partes. **NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el proceso de homologación y nivelación salarial de los docentes oficiales del nivel territorial, ver: C. de E., Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 9 de diciembre de 2004, radicación: 1607, C.P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce. En cuanto a la no causación de intereses de mora por el plazo razonable que toma el pago del retroactivo por la nivelación salarial de los docentes oficiales del nivel territorial, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 2 de octubre de 2019, radicación: 5425-18.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULO 1617 / CÓDIGO DE COMERCIO - ARTÍCULO 884 / LEY 60 DE 1993 - ARTÍCULO 6 / LEY 60 DE 1993 - ARTÍCULO 15 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 34 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 37 / LEY 715 DE 2001 - ARTÍCULO 38 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 192

RELIQUIDACIÓN DE CESANTÍAS RETROACTIVAS - Improcedencia por vínculo laboral vigente

En lo que se refiere a la reliquidación de las cesantías e intereses a las cesantías advierte la Sala que como no ha finalizado la relación laboral, el derecho se sigue causando por lo que era apenas viable que no se incluyera en la liquidación el citado emolumento, el cual, en el sistema de retroactividad, impone el pago al trabajador al momento de finalizar su relación, salvo en casos de retiros parciales. Y en el sistema anualizado se deben liquidar anualmente al empleado, a través de acto administrativo que puede cuestionarse en vía administrativa y que deben ser consignadas en el fondo administrador de cesantías junto con sus intereses correspondientes. El segundo aspecto por abordar consiste en establecer si le asiste derecho a la demandante al reconocimiento y pago de emolumentos laborales por el periodo de 1998 a 1999, producto del proceso de homologación y nivelación salarial.

RELIQUIDACIÓN DEL RETROACTIVO SALARIAL DENTRO DE PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DOCENTE - Improcedencia

En este punto, es importante, para efectos de establecer la exigibilidad de las obligaciones surgidas del proceso de homologación y nivelación, tener en consideración la fecha de incorporación del servidor a la planta de cargos, tal como lo señaló el Ministerio de Educación Nacional en el instructivo para la homologación de cargos administrativos en las entidades territoriales. Frente a lo anterior, en el expediente obra copia del Decreto 00575 de 1998, por medio del cual, se nombró a la señora Panza Figueroa en el cargo de profesional universitario en la Secretaría de Educación y del acta de posesión del 3 de julio de 1998. De suerte que, como la incorporación de la demandante a la planta de personal del departamento se produjo el 3 de julio de 1998, no hay lugar a reconocimiento alguno de periodos anteriores. Con respecto a esta solicitud, de la revisión de la Resolución demandada, se constata que, en el proceso de homologación y nivelación salarial, se le reconoció el periodo comprendido entre 1998 y 2009, a partir de la fecha en que se incorporó a la planta de personal.

RECONOCIMIENTO DE INTERESES DE MORA EN EL PAGO DE RETROACTIVO SALARIAL DENTRO DEL PROCESO DE HOMOLOGACIÓN DOCENTE - Improcedencia

Referente al pago de intereses moratorios del reajuste salarial de homologación desde 1998, fecha en la cual consideró el apoderado de la demandante que surgió el derecho, y a partir de 2011, año en el cual, según lo aludido en el libelo introductorio, se cancelarían los salarios y prestaciones sociales producto del proceso de homologación y nivelación, se tiene que tal como lo ha señalado la Subsección en asuntos similares, por su carácter sancionatorio, los intereses moratorios deben estar consagrados en una norma que los autorice expresamente, es decir, que faculte el cobro para los casos de pagos retroactivos por homologación y nivelación, o estar claramente incluidos en el documento

que reconoce el derecho. Así pues, se observa que en el presente asunto no se generó a cargo de la entidad el pago de intereses moratorios, luego, si no se dijo nada al respecto en la resolución que reconoció el retroactivo, ni existe norma que expresamente lo consagre, estos no pueden reconocerse.

CONDENA EN COSTAS – Criterio objetivo valorativo / CUANTÍA DE LA CONDENA EN COSTAS – Determinación / CONDENA EN COSTAS – Improcedencia por falta de intervención de la contraparte en el trámite de la apelación

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo. Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes. Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia. Conforme a las anteriores reglas, y en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala considera que no es dable condenar en costas de segunda instancia a la demandante, toda vez que, aunque el recurso de apelación que interpuso fue resuelto desfavorablemente, la parte demandante no presentó alegatos de conclusión en este trámite. NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la condena en costas en los procesos tramitados por la Ley 1437 de 2011, ver: C. de E., Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, radicación: 1291-14, C.P.: William Hernández Gómez.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 365

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00825-01(5781-18)

Actor: NANCY JUDITH PANZA FIGUEROA

Demandado: DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, quien actúa por intermedio de apoderado, contra la sentencia proferida el 13 de julio de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, a través de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la señora Nancy Judith Panza Figueroa, mediante apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en orden a que se declare la nulidad de la Resolución 00599 del 28 de enero de 2014, suscrita por el secretario de educación del departamento del Atlántico, a través de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de valores retroactivos a favor del personal administrativo que se financia con recursos del sistema general de participaciones.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) condenar al ente demandado a reliquidar los valores pagados en la Resolución 00599 del 28 de enero de 2014, desde el año 1998 hasta el 2009, mes por mes, atendiendo a las diferencias de salario establecido en las ordenanzas de la Asamblea del Atlántico para esas anualidades y el salario recibido por intermedio de la Secretaría de Educación Departamental, específicamente frente a las bonificaciones por servicios prestados y por recreación, las primas de servicios, de vacaciones, técnica, de navidad, las cesantías y sus intereses, la indemnización por vacaciones, los días de descanso compensatorio no disfrutados y dejados de cancelar; ii) liquidar los años no reconocidos dentro de la resolución acusada (1998 a 1999), dentro del proceso de

homologación y nivelación salarial; iii) pagar los intereses moratorios producto del reajuste salarial de homologación «no solo a partir del 29 de diciembre de 2011 hasta enero de 2014, cuando se suspendió el proceso, sino también desde el momento en que se hizo efectivo el derecho, es decir desde el año en que se causó: 1998»; iv) cancelar «la suma total que corresponda o resulte del dictamen pericial» que solicitó como prueba; v) actualizar la condena de conformidad con lo previsto en el artículo 187 literal 4.º del CPACA desde la fecha en que se hizo exigible hasta la ejecutoria de la sentencia; vi) dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 *ibidem* y vii) condenar en costas a la demandada.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló lo siguiente:

- i) La señora Nancy Judith Panza Figueroa presta sus servicios en la Secretaría de Educación del Departamento del Atlántico en un cargo administrativo desde el año 1998.
- ii) La Gobernación del Atlántico dio inicio al proceso administrativo de homologación de cargos y nivelación salarial, indexado, a sus empleados administrativos, que fue aprobado por el Ministerio de Educación Nacional a través del Oficio 2009EE30647 del 3 de junio de 2009.
- iii) Mediante Decreto 208 de 24 de junio de 2009, la Gobernación del Atlántico ordenó nivelar salarialmente a los funcionarios administrativos del sector educativo del ente departamental y a través de Resolución 03853 de 26 de junio de 2009, la Secretaría de Educación, asignó la correspondiente denominación, código, grado y salario mensual a la demandante.
- iv) Una vez posesionado el gobernador del departamento del Atlántico, José Antonio Segrebe, ordenó suspender el pago del proceso de homologación salarial hasta tanto se revisara todo lo hecho y se enmendaran errores.
- v) El Ministerio de Educación Nacional aprobó el nuevo estudio técnico de homologación mediante Oficio No. 2013EE 34201 de 11 de junio de 2013.
- vi) Luego, a través de Resolución 02318 de 8 de octubre de 2013 la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico revocó todos los actos administrativos relativos al reconocimiento y pago de homologación que habían sido expedidos en el año 2011.
- vii) Por medio de la Resolución 00599 de 28 de enero de 2014, la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico reconoció el retroactivo salarial de homologación a la accionante por los años 1998 a 2009, sin liquidar de forma correcta las bonificaciones por servicios prestados y por recreación, las primas de servicios, de vacaciones, técnica, de navidad, las cesantías y los intereses a las mismas, la indemnización por vacaciones, los días de descanso compensatorio no disfrutados y dejados de cancelar.
- viii) La demandante tiene derecho al pago de los intereses moratorios del valor recibido por retroactivo salarial, no solo a partir del 29 de diciembre de 2011, fecha en la cual, la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico suspendió el pago de la homologación, sino desde 1998 cuando se hizo efectivo su derecho al pago del reajuste salarial.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 1.º, 2.º, 4.º, 6.º, 13, 25 y 53 de la Constitución Política; 151 del Código Procesal del Trabajo, 102 y 103 del Decreto 1848 de 1969; 1551, 1553 y 2514 del Código Civil, el Decreto 1042 de 1978 y la Directiva Ministerial 10 de 2005.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:

- i) El proceso de homologación y nivelación salarial aprobado por el Ministerio de Educación Nacional tuvo dos momentos: la incorporación que consistió en homologar el cargo administrativo a la planta de personal del departamento, asignándole código, grado y denominación, con su respectivo salario; y el pago del retroactivo, que debía ser indexado y reconocerse con los correspondientes intereses moratorios.
- ii) A través de la directiva Ministerial 10 de 2005 se comunicó a los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación, el inicio del proceso de homologación indexado, para cuyo efecto, se les informó que debían tramitar sus propias homologaciones, realizando una reclamación en forma directa o a través de apoderado, para recibir el retroactivo salarial causado antes de 2005, en aplicación del artículo 151 del CPL.
- iii) En este caso no operó la prescripción sobre el citado retroactivo toda vez que Sintraenal, organización sindical a la cual pertenece la peticionaria, presentó reclamaciones al respecto en los años 2000 y 2003.
- iv) Los intereses moratorios se generan desde el día siguiente a la terminación del pago pactado entre las partes, es decir, desde el momento en que adquirió el derecho y se incurrió en mora.

1.2. Contestación de la demanda

Departamento del Atlántico

El apoderado de la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda¹ y expuso las siguientes razones de defensa:

El ente territorial no amenazó ni vulneró de ninguna de las normas citadas por la parte demandante, ni tampoco desconoció los derechos invocados, por cuanto la actuación de la administración se ciñó al ordenamiento legal que dispuso el proceso de homologación y nivelación salarial para el departamento.

Propuso la excepción de prescripción de los reajustes de las mesadas pensionales.

1.3. La audiencia inicial

El 3 de junio de 2016, la magistrada instructora del proceso llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA². Sobre la excepción propuesta indicó que no tenía la característica de previa, por lo que difirió su estudio a la sentencia.

En el trámite de dicha audiencia se fijó el litigio como a continuación se transcribe:

¿Le asiste derecho a la actora al retroactivo de homologación y a la reliquidación de los años 1998 a 2009?

1.4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia escrita proferida el 13 de julio de 2018,³ negó las pretensiones de la demanda, con sustento en las siguientes consideraciones:

- i) No se encuentra fundamento jurídico probatorio para acceder a las súplicas de la demanda, toda vez que está debidamente probado que en el acto administrativo acusado la Secretaría de Educación Departamental le reconoció a la demandante la suma de \$120.137.970 pesos, por concepto de valores retroactivos dentro del proceso de homologación de cargos y salarios hasta junio del año 2009, debidamente indexados.
- ii) El valor de la liquidación fue el resultado de la operación matemática realizada a la suma de las diferencias salariales recibidas por la beneficiaria durante el período 1998 a 2009, teniendo en cuenta los factores salariales de horas extras, prima de servicios, indemnización por vacaciones, prima técnica, subsidio de alimentación, subsidio de transporte, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad y bonificación especial de recreación.
- iii) No obra prueba alguna que permita evidenciar que la señora Panza Figueroa devengó factores salariales tales como prima técnica, indemnización por vacaciones y días de descanso compensatorios no disfrutados y dejados de cancelar dentro de las anualidades 1998 a 2009.
- iv) De igual modo, no existen elementos probatorios que permitan establecer que los dineros efectivamente reconocidos a la parte demandante en virtud de la Resolución 00599 del 28 de enero de 2014, no corresponden a todas y cada una de las acreencias laborales que fueron percibidas en dicho periodo, pues la accionante se limitó a informar sobre una presunta mala liquidación, pero no allegó pruebas idóneas que permitieran comprobar esa afirmación.
- v) Tampoco obra constancia de que en los años 2000 a 2003 Sintrenal Atlántico hubiera elevado escrito a nombre de los trabajadores de la Secretaría de Educación Departamental interrumpiendo el término de prescripción frente al retroactivo salarial de homologación por los años 1998 a 1999.
- vi) No se puede acceder a la solicitud de intereses moratorios por el reconocimiento y pago del retroactivo salarial, comoquiera que no hay lugar al reajuste de los dineros producto del retroactivo de la homologación.

1.5. El recurso de apelación

La señora Nancy Judith Panza Figueroa, por intermedio de su apoderado, interpuso recurso de apelación⁴ en contra de la sentencia de primera instancia; solicitó que se revoque y, en su lugar, se accedan a las pretensiones de la demanda. Como sustento de su petición expuso lo siguiente:

- i) Dentro del proceso se negó el decreto de un dictamen por parte del contador de la Corporación, cuyo objeto era demostrar que la liquidación realizada por la Secretaría de Educación fue errónea, además, debió requerirse a la entidad demandada, con base en el artículo 213 del CPACA, ya que no envió la relación de horas extras ni las demás pruebas que se habían ordenado. En atención a ello el Tribunal no podía negar lo solicitado por la accionante, con base en que no cumplió con la carga de la prueba.
- ii) Las pretensiones de la demanda se denegaron sin realizar ninguna operación matemática, es decir con una escasa argumentación, a partir de la cual se concluyó que se liquidó en debida forma el retroactivo.
- iii) Deben cancelarse los intereses moratorios desde el año 1998, cuando surgió el derecho y desde el año 2011 cuando se iba a hacer el pago del retroactivo de homologación; sin embargo, como dicho proceso fue revocado por la administración debe liquidarse correctamente los factores salariales reclamados desde el año 1998 hasta 2009.
- iv) En la resolución acusada no se cancelaron cesantías, los intereses ni la indemnización por vacaciones, ni se liquidaron los días de descanso compensatorio, no disfrutados y dejados de cancelar.

v) El retroactivo de homologación se generó de conformidad con lo señalado por la Directiva Ministerial 10 de 2005, razón por la cual los intereses de mora deben aplicarse bajo la óptica del citado acto administrativo.

vi) Solicitó que se decrete la práctica de una inspección judicial (artículo 236 del CGP) con acompañamiento de peritos y se requiera a la entidad para que acredite el pago por conceptos salariales y no salariales percibidos por la accionante, con la indicación de la razón del pago; certificación de los pagos que se hicieron por concepto de «reliquidación para las anualidades comprendidas entre 1998 a 2009 de los siguientes factores salariales y no salariales, como son bonificación por servicios prestados; bonificación por recreación, horas extras, prima de servicios, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías e intereses a las cesantías, días de descansos compensatorios, no disfrutados y dejados de cancelar»; igualmente la certificación de horas extras laboradas y canceladas con indicación de cada hora, el total de días de descanso compensatorio concedidos o laborados con indicación del valor de cada uno.

1.6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Ni la señora Nancy Judith Panza Figueroa ni el departamento del Atlántico presentaron alegatos de conclusión.⁵

1.7. El ministerio público

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto, en el que solicitó se confirme la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por cuanto no es procedente el reclamo por los intereses de mora, no solo porque no existe una disposición jurídica que así lo consagre frente a situaciones como la analizada en este caso, sino también porque antes de la homologación y nivelación de empleos no existía una obligación vencida o incumplida.⁶

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a establecer si la demandante tiene derecho a la reliquidación de los valores señalados en la Resolución 00599 del 28 de enero de 2014 proferida por el secretario de educación del departamento del Atlántico; a la liquidación por los años 1998 y 1999 dentro del proceso de homologación de cargos y nivelación; y al pago de los intereses moratorios por el reajuste salarial de homologación desde 1998.

2.2. Marco jurídico

El proceso de homologación del personal administrativo al servicio de los establecimientos educativos.

El referido marco jurídico fue tomado de la explicación dada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto 1607 de 9 de diciembre de 2004, con ponencia del magistrado Flavio Augusto Rodríguez Arce, frente al proceso de homologación del personal administrativo al servicio de los establecimientos educativos, el cual fue replicado recientemente por esta Subsección en sentencia del 18 de noviembre de 2020.⁷

En el referido concepto la Sala de Consulta explicó que con la Ley 43 de 1975⁸ se nacionalizó el servicio de educación primaria y secundaria, que venían prestando los departamentos, municipios, intendencias, comisarías y distritos. Dicho proceso se llevó a cabo desde el 1.º de enero de 1976 hasta el 31 de diciembre de 1980.

Luego, a través de la Ley 60 de 1993⁹, se ordenó la descentralización del servicio educativo, desmontando así, la nacionalización ordenada por la ley anterior. Allí se dispuso la entrega por parte de la Nación, de los bienes, el personal y los establecimientos educativos, a los departamentos y distritos, por lo que se determinó que el personal administrativo del sector educativo que venía prestando sus servicios a la Nación por mandato legal debía entregarse al respectivo departamento o distrito, cumplido lo cual, entraban a formar parte de las plantas de personal de carácter departamental o distrital, respectivamente.

El traspaso o entrega de tales servidores, conforme con el régimen de administración de personal, debía producirse a través de un proceso de incorporación, «que para su perfeccionamiento requería de la homologación de cargos (comparación de los requisitos, funciones, clasificación, etc. previstos en la planta de la Nación con los exigidos para desempeñar los de la planta de personal de los departamentos), procedimiento que en el caso del personal administrativo revestía características particulares, pues era el producto de la descentralización del servicio educativo hacia un ente territorial».

Posteriormente, la Ley 715 de 2001¹⁰ pretendió municipalizar el servicio educativo que había quedado departamentalizado previamente con lo que se dispuso que los departamentos certificarán a los municipios que cumplieran determinados requisitos, de manera que la asunción de la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones - arts. 5.º y 6.º -, aparejaba la obligación de recibir el respectivo personal entregado por los departamentos, sujetándose a las plantas de cargos adoptadas de conformidad con la ley.

Las implicaciones del citado proceso en términos de la Sala de Consulta y Servicio Civil fueron las siguientes:

i) Como consecuencia del proceso de descentralización del sector educativo, las entidades territoriales debían recibir el personal administrativo contemplado en las respectivas plantas de personal adoptadas conforme a la ley, mediante el procedimiento de la incorporación, previa homologación de los cargos, sin detrimento de la autonomía de las entidades territoriales, para determinar la estructura de sus administraciones, fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos, y establecerles un límite máximo salarial, dentro del

cual las entidades pudieran ejercer sus competencias según su situación fiscal.

ii) La incorporación suponía, de un lado, que los departamentos debían reajustar, atendiendo sus necesidades, su estructura orgánica y funcional para cumplir con los fines del servicio educativo y, de otro, que la inclusión en la nueva planta debía tomar en cuenta no sólo el aspecto formal de los empleos, como su nomenclatura y grado, sino de manera primordial su clasificación por la naturaleza de las funciones, el grado de responsabilidad y los requisitos para su ejercicio, con sujeción a los manuales específicos respectivos, para de esta manera determinar la remuneración, lo cual debió cumplirse dentro del proceso de homologación.

iii) Las condiciones de incorporación no estaban sometidas a la discrecionalidad de las autoridades departamentales, sino a las resultas de un estudio técnico concertado que permitiera ubicar los servidores en el grado de remuneración que correspondiera a las funciones que debían cumplir, a los requisitos exigidos para el cargo que conforme a las necesidades del servicio debían desempeñar y a los demás elementos estructurales del empleo, dentro de los límites establecidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de los decretos reglamentarios de la Ley 4ª de 1992.

iv) El personal administrativo tenía una connotación muy particular, en tanto si bien, sus salarios debían ser cubiertos con el situado fiscal, cuando el salario en la entidad territorial fuera superior al que devengaba en la Nación, esa diferencia debía asumirla esta última, pues se imponía la nivelación; pero los recursos propios se comprometían si la incorporación desconocía los parámetros legales analizados o el límite reglamentario de incremento salarial dispuesto por el Gobierno.

v) En el evento de existir mayores costos con ocasión del proceso de homologación en virtud de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, si el proceso se cumplió conforme a derecho y existía disponibilidad, debía asumirla el Sistema General de Participaciones; si no existía disponibilidad, serían de cargo de la Nación. Si el respectivo municipio homologó e incorporó al personal administrativo contrariando el orden jurídico, respondería con sus recursos propios.

En suma, con ocasión del proceso de descentralización del sector educativo las entidades territoriales debían recibir el personal administrativo contemplado en las respectivas plantas de personal adoptadas conforme a la ley, mediante el procedimiento de la incorporación, previa homologación de los cargos.

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran dentro del expediente, se establece lo siguiente:

i) La señora Nancy Judith Panza Figueroa se vinculó a la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico desde el 3 de julio de 1998, en el cargo de profesional universitario.¹¹

ii) En mayo de 2009, el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio 2009EE30647, expidió concepto favorable al departamento del Atlántico para adelantar el proceso de homologación de cargos y nivelación salarial.¹²

iii) El 3 de marzo de 2011, la Secretaría de Educación Departamental ordenó el reconocimiento y pago de valores retroactivos por concepto de homologación de cargos y nivelación salarial a favor de los funcionarios administrativos pagados con recursos del Sistema General de Participaciones.¹³

iv) El 28 de noviembre de 2011, la Secretaría de Educación Departamental, por medio del Oficio 3981, puso en conocimiento del Ministerio de Educación Nacional la existencia de errores generados por la no aplicación del Decreto 1457 de 1998 en la cuantificación aprobada por el Ministerio por valor de \$37.175'354.744 y advirtió que el nuevo valor sería \$30.947'334.083.¹⁴

v) El 29 de diciembre de 2011, la Dirección de Fortalecimiento a la gestión territorial del Ministerio de Educación Nacional, por Oficio 2011EE77306, ordenó suspender el proceso de pago por concepto de homologación y nivelación salarial del personal administrativo de la Secretaría de Educación del Atlántico hasta tanto no se revise una propuesta de modificación de la liquidación aprobada por el Ministerio fundamentada en la aplicación del Decreto Departamental 1457 de 1997 y se determine su impacto en los recursos destinados por la Nación para cubrir la deuda.¹⁵

vi) El 11 de junio de 2013, a través del Oficio 2013EE34201, se aprobó el nuevo estudio técnico con inclusión de conceptos nómina, parafiscales y patronales para los periodos de 1997 a 2009 por \$27.388'338.173 y el viceministro de educación preescolar, básica y media mediante Oficio 2013EE86036 de 5 de diciembre de 2013 dirigido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificó la necesidad de recursos para el proceso en mención.¹⁶

vii) El 8 de octubre de 2013, el secretario de educación departamental, mediante la Resolución 02318, revocó de manera directa todos los actos administrativos en la vigencia de 2011, de liquidación de valores retroactivos a favor del personal administrativo homologado al advertir «graves errores en el proceso formativo de la voluntad de la Secretaría de Educación».¹⁷

viii) El 22 de enero de 2014, el secretario de educación departamental del Atlántico, por medio de la Resolución 00599, ordenó el reconocimiento y pago de valores retroactivos a favor del personal administrativo que se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la aprobación del estudio técnico y certificación de la deuda por el Ministerio de Educación dentro del proceso de homologación de cargos y nivelación salarial. Concretamente, las consideraciones de dicho acto administrativo son las siguientes:¹⁸

Que con la presente Resolución se pone fin a la última fase del proceso administrativo de homologación de cargos y salarios, por lo que corresponde notificar personalmente al beneficiario y/o interesado, representante o apoderado (art. 44 CCA) y solo es susceptible del recurso de reposición, por expedirse en ejercicio de facultades expresamente conferidas (D.208/09), en los términos de los artículos 49 y 50 del CCA.

Que de conformidad con los antecedentes legales de la vinculación del beneficiario, se tiene que la evolución salarial de cargo que venía desempeñando durante los años laborados que más adelante se citan es la siguiente:

NOMBRAMIENTO	Decreto 00578	fecha	Junio 25 de 1998	cargo	Técnico operativo
Documento					
Fecha de ingreso dpto.:	3 de julio de 1988	Homologado a		Profesional Universitario	
INFORMACION DE DIFERENCIAS SALARIALES					

AÑO	SALARIO SGP	ACTO ADMINISTRATIVO DE SALARIOS SGP	SALARIO DEPARTAMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO DE SALARIOS	DIFERENCIA
1998	\$898.650	Decreto 40 de 1998	\$1.057.664	Ordenanza 000063 de 1997	\$159.014
1999	1.033.448	Decreto 035 de 1999	1.253.332	Ordenanza 000078 de 1998	\$219.884
2000	1.128.836	Decreto 2720 de 2000	1.369.015	Ordenanza 000002 de 2001	\$240.179
2001	1.187.310	Decreto 2710 de 2001	1.505.916	Ordenanza 000002 de 2001	\$318.606
2002	1.245.422	Decreto 660 de 2002	1.656.508	Ordenanza 000046 de 2001	\$411.086
2003	1.316.485	Decreto 3535 de 2003	1.755.898	Ordenanza 000036 de 2002	\$439.413
2004	1.383.363	Decretos 4150 y 4352 de 2004	2.133.416	Ordenanza 000031 de 2003	\$750.053
2005	1.459.448	Decreto 916 de 2005	2.250.754	Ordenanza 000012 de 2004	\$791.306
2006	1.532.421	Decreto 372 de 2006	2.363.292	Ordenanza 000002 de 2005	\$830.871
2007	1.830.924	Decreto 600 de 2007	2.469.640	Ordenanza 000026 de 2006	\$638.716
2008	1.935.104	Decreto 643 de 2008	2.610.162	Ordenanza 000028 de 2008	\$675.058
2009	2.083.527	Decreto 708 de 2009	2.810.361	Ordenanza 000057 de 2009	\$726.834

Que de acuerdo con las cifras certificadas por el Ministerio de Educación Nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, le corresponde al funcionario PANZA FIGUEROA NANCY JUDITH, la suma de \$148.047.055, valor en el que se encuentran incluidos los correspondientes pagos a terceros vinculados con nómina así: \$6.931.333; por aportes parafiscales; \$20.977.747 por aportes patronales; sumas que deben ser deducidas en el presente acto administrativo del valor total de liquidación, quedando a su favor un valor neto a pagar de \$120.137.970, sin perjuicio de los descuentos a realizar por concepto de embargos, aportes a sindicatos.

Que las cifras que vienen señaladas a su favor, resultan de la aplicación aritmética realizada a la sumatoria de las diferencias salariales que arroja el comparativo de los salarios recibidos por el beneficiario (sic) durante el periodo fiscal que viene señalado y los salarios vigentes para la misma época que devengaban en la Gobernación del Atlántico los cargos del nivel central financiados con recursos propios, determinados conforme a las ordenanzas antes relacionadas. Producto de la sumatoria de las diferencias salariales, en caso de que se presenten y las no salariales aplicables a cada caso, como por ejemplo horas extras, prima de servicios, indemnización por vacaciones, prima técnica, subsidio de alimentación, subsidio de transporte, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad, bonificación especial de recreación; además de los cuales se calcularon los aportes parafiscales, patronales y descuentos sindicales legalmente establecidos.

[...]

Que los valores por ingresos de nómina fueron actualizados (indexados) con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE para los respectivos años.

[...]

ix) El 20 de febrero de 2020, la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, envió escrito, en el que informó que revisado el sistema de información de nómina y el expediente de hoja de vida de la demandante, no se encontró registro de horas extras o días

compensatorios no disfrutados y dejados de cancelar.¹⁹

2.4. Caso concreto. Análisis de la Sala

Previo a resolver el asunto, resulta pertinente indicar que mediante auto del 28 de noviembre de 2019 el despacho ponente resolvió la solicitud de pruebas elevada por la parte demandante al sustentar el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de primera instancia. En dicha providencia se consideró que, en aras de garantizar el debido proceso de las partes, en esta instancia únicamente se decretarían las pruebas previamente ordenadas por el *a quo* y cuya consecución quedó pendiente; en consecuencia, se reiteró la orden impartida de oficiar a la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico, para que dentro del término de 10 días hábiles remitiera lo siguiente: «certificación de horas extras y descansos compensatorios no disfrutados y dejados de cancelar a la señora Nancy Judith Panza Figueroa»

En atención a ello, el 20 de febrero de 2020 la Oficina Jurídica de la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico suministró escrito en el que informó que de conformidad con el sistema de información de nómina y el expediente de hoja de vida de la demandante, no se encontró registro de horas extras o días compensatorios no disfrutados y dejados de cancelar.

Aclarado esto, el primer aspecto por abordar consiste en establecer si la Secretaría de Educación del departamento del Atlántico no liquidó en debida forma los valores señalados en la Resolución 00599 de 28 de enero de 2014, desde el año 1998 hasta el 2009, mes por mes, frente a los factores salariales referidos, esto es, específicamente frente a las bonificaciones por servicios prestados y por recreación, las primas de servicios, de vacaciones, técnica, de navidad, las cesantías y los intereses a las mismas, la indemnización por vacaciones, los días de descanso compensatorio no disfrutados y dejados de cancelar.

Del estudio del expediente, se tiene que el único parámetro de comparación, aportado por la demandante, para indicar que no se liquidaron en debida forma los citados factores salariales son las diferencias de salario establecidas en las Ordenanzas de la Asamblea del Atlántico para esas anualidades (1998 a 2009).

A su vez, de la lectura de la Resolución demandada, la cual se transcribe en el acápite de hechos probados, se advierte que la entidad sí atendió al valor del salario contemplado en las citadas ordenanzas. Adicionalmente, se observa que la demandante no explicó en el recurso de apelación de qué forma la entidad incurrió en una errónea liquidación, ni realizó diferenciación alguna frente a los factores salariales o prestacionales, toda vez que concretó la diferencia en un monto global por salario.

En este orden, únicamente con lo establecido en las pruebas allegadas por la entidad demandada en segunda instancia, no se puede advertir el error en la liquidación que pretende enrostrar la señora Panza Figueroa a la Resolución 00599 de 2014, pues su apoderado incumplió con la carga de probar cuáles fueron las presuntas pautas normativas desconocidas por la Secretaría de Educación, los yerros cometidos o los valores desconocidos.

Así las cosas, no se puede perder de vista que es a la parte demandante a quien le incumbe señalar las normas que considera infringidas, así como los vicios atribuidos al acto administrativo, sin que le corresponda al juez efectuar un control integral de legalidad de los actos acusados, y asumir los roles y obligaciones que el ordenamiento jurídico le impone a las partes.

Por otro lado, en lo que se refiere a la reliquidación de las cesantías e intereses a las cesantías advierte la Sala que como no ha finalizado la relación laboral, el derecho se sigue causando; en consecuencia, era viable que no se incluyera en la liquidación el citado emolumento, en tanto que en el sistema de retroactividad, se impone el pago al trabajador al momento de finalizar su relación, salvo en casos de retiros parciales; y en el sistema anualizado se deben liquidar anualmente al empleado, a través de acto administrativo, y deben ser consignadas en el fondo de cesantías junto con sus intereses correspondientes.

El segundo aspecto por abordar consiste en establecer si le asiste derecho a la demandante al reconocimiento y pago de emolumentos laborales por el periodo de 1998 a 1999, producto del proceso de homologación y nivelación salarial.

En este punto, es importante, para efectos de establecer la exigibilidad de las obligaciones surgidas del proceso de homologación y nivelación, tener en consideración la fecha de incorporación del servidor a la planta de cargos, tal como lo señaló el Ministerio de Educación Nacional en el instructivo para la homologación de cargos administrativos en las entidades territoriales.

Frente a lo anterior, en el expediente obra copia del Decreto 00575 de 1998, por medio del cual, se nombró a la señora Panza Figueroa en el cargo de profesional universitario en la Secretaría de Educación y del acta de posesión del 3 de julio de 1998.²⁰ De suerte que, como la incorporación de la demandante a la planta de personal del departamento se produjo el 3 de julio de 1998, no hay lugar a reconocimiento alguno de periodos anteriores.

Con respecto a esta solicitud, de la revisión de la Resolución demandada, se constata que, en el proceso de homologación y nivelación salarial, se le reconoció el periodo comprendido entre 1998 y 2009, a partir de la fecha en que se incorporó a la planta de personal. Por tal motivo, se advierte que los años 1998 y 1999 si le fueron incluidos en la liquidación, como se demuestra a continuación:

AÑO	DEVENGADO INDEXADO	APORTES PARAFISCALES	APORTES PATRONALES	TOTAL
-----	--------------------	----------------------	--------------------	-------

1998	2.556.271	94.824	276.142	2.927.237
1999	6.447.913	265.192	772.276	7.485.381

Por último, respecto del tercer aspecto por abordar, referente al pago de intereses moratorios del reajuste salarial de homologación desde 1998, fecha en la cual considero el apoderado de la demandante que surgió el derecho, y a partir de 2011, año en el cual, según lo aludido en el libelo introductorio, se cancelarían los salarios y prestaciones sociales producto del proceso de homologación y nivelación, se tiene que tal como lo ha señalado la Subsección en asuntos similares,²¹ por su carácter sancionatorio, los intereses moratorios deben estar consagrados en una norma que los autorice expresamente, es decir, que faculte el cobro para los casos de pagos retroactivos por homologación y nivelación, o estar claramente incluidos en el documento que reconoce el derecho.

Así pues, se observa que en el presente asunto no se generó a cargo de la entidad el pago de intereses moratorios, luego, si no se dijo nada al respecto en la resolución que reconoció el retroactivo, ni existe norma que expresamente lo consagre, estos no pueden reconocerse.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el recurso de apelación propuesto en contra la decisión de primera instancia no prospera y, en ese orden, se impone su confirmación, de conformidad con las razones expuestas.

2.5. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,²² respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 365 del Código General del Proceso,²³ la Sala considera que no es dable condenar en costas de segunda instancia a la demandante, toda vez que, aunque el recurso de apelación que interpuso fue resuelto desfavorablemente, la parte demandante no presentó alegatos de conclusión en este trámite.

3. Conclusión

Con base en la perceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que no se demostraron, por parte de la demandante, los yerros que presuntamente se cometieron en la liquidación efectuada en la Resolución 00599 de 28 de enero de 2014 y no le asiste derecho al pago de intereses moratorios, de suerte que deben negarse las pretensiones de la demanda y, en ese sentido, deviene procedente confirmar la decisión de primera instancia; sin condena en costas en la segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. Confirmar la sentencia del 13 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso instaurado por la señora Nancy Judith Panza Figueroa en contra del departamento del Atlántico, Secretaría de Educación, que negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo manifestado en las consideraciones de esta providencia.

Segundo. Sin condena en costas de segunda instancia.

Tercero. En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Con aclaración de voto

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Con aclaración de voto

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

amuc

constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 84 a 90.
2. Folios 110 a 120.
3. Folios 316 a 324. Con ponencia de la magistrada Judith Romero Ibarra.
4. Folios 331 a 376.
5. Folio 411.
6. Memorial registrado en samai con el índice 21.
7. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C. P. Gabriel Valbuena Hernández, sentencia del 18 de noviembre de 2020, rad. 08001-23-31-000-2014-00796-01(2678-19)
8. «Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones.»
9. Derogada por el art. 113, Ley 715 de 2001. Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1168 de 1996. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»
10. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
11. Folio 190.
12. CD obrante a folio 287.
13. Folios 244 a 249.
14. CD obrante a folio 287.

15. Folio 140.

16. Folios 141 a 142.

17. CD obrante a folio 287.

18. Folios 23 a 30.

19. Folio 406.

20. Folios 187 a 190.

21. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de diciembre de 2017, C. P. William Hernández Gómez, número interno 0905-2015.

22. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), C. P. William Hernández Gómez.

23. «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:06:59