

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, octubre veinticinco (25) de dos mil dieciséis (2016).

RADICACION: 50001-33-33-003-2015-00642-01
DEMANDANTE: SANDRA MILENA ZABALA GUZMÁN
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META –
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL META
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto dictado el 16 de febrero de 2016, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante el cual se rechazó la demanda por indebido agotamiento de la actuación administrativa.

ANTECEDENTES

La señora **SANDRA MILENA ZABALA GUZMÁN**, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandó al Departamento del Meta – Secretaría de Educación, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2894 de mayo 13 de 2015, por medio del cual se estableció el reconocimiento y pago de la deuda e indexación causadas por el ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental del Meta.

Pidió, a título de restablecimiento del derecho, la devolución de los descuentos en salud, subsidio de transporte, alimentación, la diferencia en el pago de las cesantías y la indexación laboral mes a mes, como resultado

del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal adscrito a la Secretaría de Educación del Meta.

PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

El 16 de febrero de 2016, el Juzgado de primera instancia decidió rechazar la demanda por indebido agotamiento de la actuación administrativa, al considerar que es un requisito de procedibilidad sin el cual no es posible acceder a la administración de justicia conforme a lo establecido en el numeral 2º del artículo 161 del CPACA.

Consideró que la actuación administrativa que dio origen a la expedición del acto administrativo particular demandado, se inició de oficio por la autoridad departamental con el fin de homologar y nivelar salarialmente los cargos del personal administrativo, incorporados a la Secretaría de Educación con sus pares del Departamento y que una vez liquidadas las diferencias salariales generadas con dicha homologación y asignados los recursos, se permitió la expedición de la orden de pago del derecho concreto de la demandante en la Resolución 2894 de 2015, que es el acto acusado.

Indicó que de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto particular, debe existir petición previa, máxime cuando se trata de una actuación administrativa iniciada de oficio por la administración, pues solo en la medida en que esta se pronuncie de manera concreta frente a cada punto en desacuerdo por el administrado podrá hacerse un juicio de legalidad frente al acto, salvo los casos en que se entiende negada la petición por ocurrencia del silencio negativo presunto.

RECURSO DE APELACION

Dentro del término legal, la parte actora interpuso recurso de alzada contra la decisión que rechazó la demanda por indebido agotamiento de la actuación administrativa, indicando que el 29 de abril de 2014 se radicó

petición inicial ante el Departamento del Meta, solicitando el reconocimiento y pago retroactivo salarial y prestacional como fruto del proceso de Homologación y Nivelación Salarial, efectuada por la Secretaría Departamental del Meta, al personal administrativo adscrito a esta entidad.

Afirmó, que si bien es cierto, en los hechos de la demanda se plasman las irregularidades que ha cometido la administración (Departamento del Meta, Secretaria de Educación), sustentando los mismo con aportes jurisprudenciales, no es motivo para que el juzgado rechace de plano la demanda, sin dar lugar a la parte demandante de subsanar los derechos encontrados.

Arguyó, que el juzgado no puede limitar el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por considerar que lo que fue plasmado en los hechos, debería ir plasmado en el acápite denominado Concepto de Violación, sin lugar a la modificación de la demanda mediante la inadmisión de la misma, como lo contempla en CPACA.

CONSIDERACIONES:

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 153 del C.P.A.C.A., esta Colegiatura es competente para decidir el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el que rechaza la demanda, en concordancia con lo regulado en el numeral 1 del artículo 243 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, de los argumentos sostenidos por el juzgador de primera instancia y los reparos expuestos en el recurso de alzada, la Sala precisa que el problema jurídico a resolver consiste en establecer si el rechazo de la demanda se ajusta a derecho, por no haberse provocado por la parte solicitante el pronunciamiento previo de la entidad demandada, respecto de las pretensiones de este medio de control.

Para resolver el problema jurídico planteado, y de acuerdo con la naturaleza del medio de control invocado, se seguirá el siguiente derrotero:

De la documental allegada al proceso, se tiene que el 29 de abril de 2014 (fl.39), la parte actora elevó petición inicial a la entidad demandada, solicitando que se realizara la liquidación por los costos retroactivos del proceso de Homologación y Nivelación salarial efectuado por la Secretaría de Educación Departamental del Meta, en los siguientes términos:

“1.- Liquidar los intereses a las cesantías para aquellos funcionarios que tienen cesantías anualizadas, esto no se hizo en el primer proceso.

2.- Tomar la diferencia entre la asignación básica del primer proceso y de la modificación aprobada y reliquidar todos los factores salariales y prestacionales efectivamente recibidos por mis representados, entre otros reliquidar: Prima de Servicios, Prima de Navidad, Bonificación Por Servicios Prestados, Prima Técnica por Evaluación, Horas Extras, Cesantías, Pensiones etc...

3.- Para aquellos funcionarios que fueron transferidos al Municipio de Villavicencio, deberá reliquidárseles desde el momento de la descentralización de la Educación, ordenada por la Ley 60 de 1993, hasta el día anterior en que se hizo efectivo dicho traslado a la autoridad educativa Municipal, Ordenado por la 715 de 2001.

4.- Para los ex funcionarios: retirados actualmente del servicio por cualquier situación administrativa: Pensión, renuncia, etc., deberá liquidárseles desde el momento de la descentralización de la Educación, ordenado por la Ley 60 de 1993, hasta el día anterior en que se hizo efectivo el retiro del servicio.

Así mismo, deberá incluirse en la misma la reliquidación de los aportes patronales y parafiscales, entre otras cosas”.¹

Ahora bien, en la demanda se deprecaron las siguientes pretensiones:

“1.-Que se vincule de manera oficiosa, al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, como máximo órgano del sector educativo, al ser por mandato legal, quien debe girar los recursos para el pago de las deudas laborales del sector educativo (SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES), y adicionalmente quien imparte la directriz a seguir por cada una de las entidades territoriales certificadas en educación.

¹ Solicitud de continuación procesos de corrección y ajustes al proceso de homologación y nivelación salarial, folios 39-48 del plenario de primera instancia.

2.-Que se declare la nulidad parcial de la RESOLUCIÓN 2894 de 13 de mayo de 2015, proferida por el Dr. MOISES SUAREZ VARGAS como Secretario de Educación del Departamento del Meta, por medio de la cual, se reconoce y ordena el pago de la deuda e indexación causada por el Ajuste a la Homologación y Nivelación Salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Departamento del Meta.

3.- A título de Restablecimiento del Derecho solicito:

a.-Que se realice la devolución en dinero, de los descuentos en salud, efectuados por la entidad como resultado del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental, conforme a los argumentos que se expresan en la parte motiva del presente escrito.

b.-Que se realice la devolución en dinero, del subsidio de transporte y alimentación en su totalidad, efectuados por la entidad como resultado a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental.

c.- Que se realice la devolución en dinero, del **subsidio de transporte y alimentación** en su totalidad, efectuados por la entidad como resultado a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental, los cuales fueron descontados DOBLEMENTE.

d.- Que se reconozca y pague, a favor de todos mi poderdantes, la diferencia de las cesantías como consecuencia del proceso de ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental, teniendo en cuenta que se liquidó un monto y se pagó uno totalmente diferente, como se demuestra en la liquidación que se adjunta en la presente solicitud.

e.-Que se reconozca y liquide, la diferencia de la indexación laboral mes a mes, como resultado del ajuste a la homologación y nivelación salarial del personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Meta.”

Observa la Sala, que las peticiones hechas por la parte actora ante la Secretaría de Educación Departamental del Meta, en sede administrativa, y las pretensiones incoadas en la demanda, son diferentes, toda vez, que ante la administración se solicitó liquidar costos retroactivos del proceso de homologación y nivelación salarial y en sede judicial se pretende la nulidad de la resolución que resolvió pagar la deuda causada por el referido proceso de homologación, así como lograr las devoluciones de dineros por los descuentos en salud, subsidio de transporte, alimentación, como la diferencia

en el pago de las cesantías y la indexación laboral mes a mes, producto de la mencionada nivelación.

Así las cosas, al no existir relación entre la petición elevada por la parte actora ante la administración con las pretensiones de la demanda, no puede pretenderse en sede judicial la nulidad parcial de la Resolución 2894 de 13 de mayo de 2015.

La Sala aclara, que cuando se pretenda demandar en sede judicial una decisión tomada por la administración, el interesado deberá previamente poner en conocimiento de la misma, las razones y los argumentos por los cuales no se encuentra de acuerdo, con el fin de provocar un pronunciamiento por la entidad, sea expreso o tácito, lo cual le abre la posibilidad de acudir, dentro de los términos establecidos por la ley, al aparato judicial.

La anterior intelección, se encuentra fundamentada en la posición adoptada por el órgano de cierre² de esta jurisdicción que frente al tema precisó:

“Esta exigencia de la Ley se corresponde, además, con el denominado privilegio de la decisión previa, según el cual, por regla general, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter al juez. La reclamación previa constituye un privilegio por cuanto permite a la administración volver a pensar o considerar mejor la decisión que se impugna o resiste para el administrado también puede resultar ventajoso ya que mediante su gestión podrá convencer a la administración y evitarse así un pleito”. (Negrilla fuera de texto).

La tesis jurisprudencial transcrita, fue reiterada por la Sección Segunda del Consejo de Estado³, en providencia del 7 de noviembre de 2013, que señaló:

² Consejo de Estado.. Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero Ponente: Jesús María Lemus Bustamante. Auto de 19 de octubre de 2006. Expediente: 44001233100020010070101.

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sub sección “A”. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 08001-23-31-000-2009-00907-01.

“De manera que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho exige como presupuesto indispensable que exista una decisión de la administración que modifique, cree o extinga la situación jurídica particular del interesado, o mejor dicho, un acto administrativo que establezca una relación jurídica determinada en relación con sus derechos subjetivos. En esas condiciones, resulta claro que en este caso no se configura tal requisito, que es necesario para iniciar la reclamación haciendo uso de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

La actora debió provocar el pronunciamiento de la administración para que ésta, mediante acto administrativo fijara su posición en relación con los derechos de los que creía gozar, concretamente para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, para que, con base en tal manifestación, pudiera acudir a la acción judicial correspondiente, haciendo uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

*Es preciso aclarar que una cosa es la **falta de decisión previa** y otra muy distinta la **falta de agotamiento de la vía gubernativa**, pues mientras en la primera no existe **decisión previa** (expresa o presunta) de la administración que se pueda juzgar por falta de petición del interesado cuando haya lugar, la segunda opera cuando **no se hayan interpuesto los recursos obligatorios en la vía gubernativa.***

(...)

En efecto, la administración pública, a diferencia de los particulares, no puede ser llevada a juicio contencioso si previamente no se le ha solicitado por el administrado una decisión sobre la pretensión que se propone someter a juzgamiento, pronunciamiento que, en alguno de los casos, puede ser impugnado ante la misma administración con el ejercicio de los recursos que otorga la ley para que la entidad que profirió el acto pueda revisarlo, revocarlo o confirmarlo. No puede pues olvidarse el supuesto de la existencia del acto emanado de la administración, que en el presente asunto sería el pronunciamiento sobre dicho reconocimiento como presupuesto para que esta instancia se decida al respecto”.

Aunado a lo anterior, la misma Corporación, en decisión proferida el 9 de abril de 2014⁴ señaló que es necesario que en sede administrativa se exprese con claridad el objeto de la reclamación, pues, lo que se busca es que la jurisdicción contenciosa no inicie conflictos que no han sido planteados previamente ante la administración. Para mayor ilustración se transcriben los apartes pertinentes, así:

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “A”. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 25000-23-25-000-2009-00462-01.

Finalmente, resulta necesario que en sede administrativa se exprese con claridad el objeto de su reclamación pues lo que se busca con dicha exigencia es que ante la jurisdicción contenciosa no se inicien conflictos no planteados previamente ante la administración. No quiere ello decir que sea imposible exponer argumentos nuevos para defender la misma pretensión invocada en sede administrativa, siempre que no se cambie el objeto de la petición.

Así las cosas la persona que acude ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para interponer una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, podrá incluir nuevos argumentos y fundamentos de hecho y de derecho a los cuales no hizo mención al interponer los respectivos recursos, lo que no le es dable a la demandante es incluir pretensiones distintas a las que adujo en sede administrativa o variar sustancialmente la reclamación.”

Reitera la Sala, que la parte demandante tenía la obligación de poner en conocimiento de la Secretaría de Educación del Meta las pretensiones que hoy se presentan por vía jurisdiccional, para que la entidad las conociera y tuviera la oportunidad de tomar una decisión al respecto, expidiendo el acto administrativo correspondiente.

Igualmente, la Sala recuerda que frente a pretensiones de carácter laboral, como las que se exponen en el escrito de demanda, el interesado debe buscar que la administración reconozca los derechos que reclama como parte de su relación laboral, de no hacerlo, impide a la administración su discusión y pronunciamiento oportuno, el cual debe lograrse primeramente a través de la actuación administrativa y no de la jurisdiccional.

En conclusión, para la Sala, el pronunciamiento previo por parte de la administración, constituye un requisito *sine quo non* para demandar la nulidad parcial de la Resolución 2894 de 2015, pues, la situación jurídica que en el referido acto administrativo se resolvió, es diferente a la alegada por la parte demandante en sede judicial.

Por lo anterior, se confirmará el auto recurrido que rechazó la demanda, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE META,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de febrero 16 de 2016, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio que rechazó la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 033

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

LUIS ANTONIO MONTAÑO RODRIGUEZ TERESA HERRERA ANDRADE
(Salva voto)