

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta-Sala Segunda Oral

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, septiembre veintiuno (21) de dos mil diecisiete (2017)

RADICACION: 50001-33-33-004-2015-00671-01
DEMANDANTE: MERCEDES FLOREZ LUCUARA
**DEMANDADO: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL Y
DEPARTAMENTO DEL META – SECRETARÍA
DE EDUCACIÓN DEL META**
NATURALEZA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y el Departamento del Meta contra el auto dictado en Audiencia Inicial celebrada el 22 de febrero de 2017, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, a través del cual declaró probada la excepción de inepta demanda por ausencia del requisito de petición previa a la administración y dio por terminado el proceso.

ANTECEDENTES

La señora **MERCEDES FLOREZ LUCUARA**, a través de apoderado, y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandó al Ministerio de Educación - Departamento del Meta – Secretaría de Educación, con el fin de que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 2606 de mayo 13 de 2015, por medio del cual se reconoció y ordenó pagar la deuda e indexación causada 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

En la Audiencia Inicial celebrada el 22 de febrero de 2017, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Villavicencio resolvió declarar probada la excepción de INEPTA DEMANDA por ausencia del requisito de petición previa de la administración, propuesta por el Departamento del Meta.

El *a quo* argumentó que revisados el derecho de petición presentado por la parte actora ante la administración y la demanda, se advierte que unas fueron las pretensiones en sede administrativa y otras en sede judicial, toda vez, que los reclamos por descuentos en salud, devolución de subsidios de transporte y alimentación, diferencias en cesantías laborales mes a mes, no se formularon en sede administrativa, en consecuencia, las entidades demandadas no tuvieron la oportunidad de pronunciarse frente a los reclamos ahora esgrimidos en sede judicial, lo cual permite evidenciar el incumplimiento del requisito de procedibilidad de decisión previa de la administración, previsto en el numeral 2º del artículo 161 del C.P.A.C.A.

RECURSO DE APELACION

En el término de notificación por estrado la parte actora y el Departamento del Meta interpusieron recurso de apelación, de la siguiente manera:

Parte actora

Fundamentó su alzada, en que la petición que se elevó ante la administración agotó el requisito de procedibilidad, toda vez, que el tema de la petición y la demanda fue el mismo, esto es, la liquidación del procedimiento de la homologación y el reajuste salarial de los servidores públicos y que no era necesario plasmar idénticamente, en la demanda lo referido en la petición

presentada a la entidad, en consecuencia, no es aceptable que se exijan rigorismos y formalidades que atenten contra el acceso a la administración de justicia, adicional a que la entidad en sede de conciliación extrajudicial tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto.

Subsidiariamente solicitó que en el evento de que se considere por el superior la existencia de nuevos hechos, la excepción sea declarada probada parcialmente frente a estos.

El Departamento del Meta

Dentro del término legal, el Departamento del Meta interpuso recurso de apelación contra la decisión de declarar no probada la excepción de inepta demanda con base en los demás argumentos, de la siguiente manera:

Señaló que la excepción prospera por ausencia del requisito de procedibilidad al no haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley eran obligatorios, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del C.P.A.C.A. y el inciso 3º del artículo 76 era obligatorio para la parte actora interponer el recurso de apelación contra el acto administrativo demandado, lo cual no fue realizado pues el apoderado de la misma renunció a los términos con el fin de cobrar el valor liquidado en el acto acusado.

Igualmente dijo, que es inepta la demanda por falta de requisitos formales al no aportarse la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos que se solicitan sean pagados a la parte demandante, al considerar que el acto acusado es un acto complejo, ya que se requiere de dichos documentos para establecer qué fue lo que se reconoció y se liquidó en favor del interesado y si es cierto o no, que se están haciendo unos descuentos dobles.

Por último expresó, que la excepción debe prosperar pues en la demanda no se indicaron las normas violadas ni el concepto de violación, señalando que son ritualidades impuestas por la ley y que el profesional del derecho está obligado a cumplir, lo cual fue omitido por la parte actora, pues

solo se limitó a realizar una serie de reproches en abstracto fuera de contexto, sin citarse normas precisas y claras.

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 resulta viable declarar probada la excepción de **inepta demanda** por ausencia del requisito de petición previa a la administración y dar por terminado el proceso.

Para la Sala la respuesta al problema jurídico planteado es en sentido positivo, toda vez, que el pronunciamiento previo por parte de la administración, constituye un requisito *sine quo non* para demandar la nulidad parcial de la Resolución 2606 de 2015; la intelección de la Sala se encuentra fundamentada en las siguientes razones:

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”.

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.

2.-Que se declare la nulidad parcial de la RESOLUCIÓN 2856 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.¹

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 2606 del 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

¹ Folio 137 del cuaderno 1

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.

El anterior punto de vista, se encuentra fundamentado 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:

“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.

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. Subsección “A”. Consejero Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Expediente: 08001-23-31-000-2009-00907-01.

*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 precisó 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, dijo en aquella oportunidad lo siguiente:

“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.”

Así las cosas, reitera la Sala, que la parte demandante tenía la obligación de poner en conocimiento de las entidades demandadas las

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.

pretensiones que hoy se presentan por vía jurisdiccional, para que 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 2606 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 declaró probada la excepción de inepta demanda por ausencia del requisito de petición previa a la administración, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio.

Finalmente, respecto al recurso de apelación interpuesto por el Departamento del Meta, la Sala precisa que este no prospera, toda vez, que se consideran ajustadas a derecho las decisiones tomadas por el *a quo* por las siguientes razones:

En lo relacionado a la falta del requisito de interponer el recurso de apelación en contra del acto acusado en sede administrativa, la Sala señala que tal como lo dijo la juez de primera instancia, este recurso se torna obligatorio cuando en el mismo acto se informa sobre su procedencia, situación que en sub examine no ocurrió toda vez, que en la Resolución No. 2606 del 13 de mayo de 2015 (acto acusado), se guardó silencio al respecto, en consecuencia, no se encontraba obligada la demandante a interponerlo, pudiendo acudir a la jurisdicción directamente.

Respecto de la censura de no aportarse la matriz o liquidación precisa y cuantificada de los conceptos que la parte actora considera se le adeudan, la Sala precisa que no le asiste razón al recurrente, toda vez, que el acto administrativo demandado no es un acto complejo, que requiera de otros documentos para su existencia, validez y eficacia.

La Sala recuerda que los actos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único, situación que no ocurre en el sub lite.

Por último, respecto de la ausencia de las normas violadas el concepto de violación en la demanda, la Sala señala que revisada la misma, se observa del folio 142 en adelante, que se indicaron por la parte actora, claramente cuáles son las normas que se consideran vulneradas y la explicación correspondiente, no siendo de recibo la censura del recurrente al respecto.

Así las cosas, el recurso de apelación interpuesto por el Departamento del Meta no resulta favorable, en consecuencia se mantendrá la decisión tomada por la primera instancia al respecto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

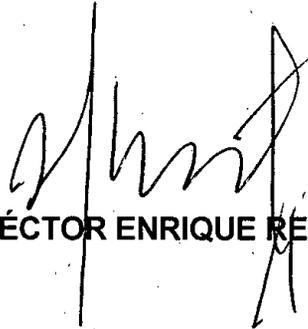
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de febrero 22 de 2017, proferido, en audiencia inicial, por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio que rechazó la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

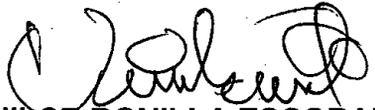
SEGUNDO: Ejecutoriado este auto, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

Estudiada y aprobada en sesión de la fecha. Acta: 030



HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO



NILCE BONILLA ESCOBAR



TERESA HERRERA ANDRADE