



Bucaramanga, diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Magistrado Ponente MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Radicado 680013333010-2017-00071-02
Medio de control NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante EVILA FLÓREZ JEREZ
cabemore@hotmail.com
Demandado MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
notificaciones@bucaramanga.gov.co
Asunto SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
Tema RELIQUIDACIÓN Y PAGO DE RETROACTIVO
SALARIAL DE LA HOMOLOGACIÓN Y
NIVELACIÓN SALARIAL DE CARGOS DEL
SECTOR EDUCATIVO

Decide la Sala el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de fecha trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. LA DEMANDA

La demanda fue interpuesta mediante apoderado por la señora **EVILA FLÓREZ JEREZ** en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** en contra del **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**.

1. HECHOS

La parte demandante precisó como hechos relevantes de la demanda, verificables a folio 1 del expediente, los siguientes:

- a. Que mediante Resolución No. 2987 de 2002 el Ministerio de Educación Nacional certificó y facultó al Municipio de Bucaramanga para administrar la educación en su jurisdicción.

- b. Que la demandante **EVILA FLÓREZ JEREZ** estuvo vinculada a la Secretaría de Educación Municipal de Bucaramanga del 18 de diciembre de 2002 al 31 de julio de 2012.
- c. Que en Decreto 0269 de 2007, el alcalde del Municipio de Bucaramanga decretó la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos y la de los funcionarios de la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga.
- d. Que a través del Acuerdo Municipal No. 021 de 2012, se modificó la asignación básica mensual de los empleados públicos de la Administración Central Municipal de Bucaramanga.
- e. Que mediante Resolución No. 1102 de 2016, la Alcaldía de Bucaramanga reliquidó parte de los saldos de la equiparación salarial aprobada en Acuerdo No. 021 de 2012, sin embargo, no se reconoció y liquidó la totalidad del retroactivo a que tiene derecho la demandante.
- f. Que la demandante instauró derecho de petición radicado SAC 2016PQR12612 solicitando a la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga el reconocimiento y liquidación del retroactivo salarial pendiente, con inclusión de los conceptos e incrementos a los cuales tiene derecho, desde el 2002 hasta el 31 de julio de 2012.
- g. Que la Secretaría de Educación respondió en el Acto Administrativo SEB JUR 933, denegando las solicitudes de la demandante, refiriendo que no era la entidad competente para declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 1102 de 2016 y conceder a título de restablecimiento del derecho el pago de la retroactividad.

2. PRETENSIONES

“PRIMERA: Que se declare la nulidad de los actos administrativos RESOLUCION 1102 DE 2016 Y SEB JUR 933.

SEGUNDA: Declarada la nulidad se reconozca a título de restablecimiento del derecho la liquidación y pago del retroactivo salarial que le corresponde a mi representado desde el 18 de diciembre de 2002, (fecha en que se expidió la resolución 2987) hasta el 31 de julio de 2012 (fecha en que se expidió la resolución 021 de 2012), así también como los saldos por prestaciones sociales, aportes a seguridad social y cesantías.

TERCERA: Se ordene la indexación sobre las sumas objeto de condena.

CUARTA: Se falle extra y ultra petita, en aquello que se encuentre probado.

QUINTA: Se condene en costas.” (fl. 5)

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se invocan como disposiciones violadas los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Nacional, el Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, el artículo 1 de la ley 54 de 1992, los artículos 2 y 3 de la ley 4 de 1992, y los artículos 5, 10 y subsiguientes de la ley 715 de 2001.

La parte demandante como concepto de violación hace un análisis cronológico de los actos administrativos expedidos por el Municipio de Bucaramanga, a través de los cuales, se decretó y efectuó la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos y de los funcionarios de la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga que estableció la Resolución No. 2987 de 2002.

Posteriormente, expone que con la expedición de la resolución 1102 de 2016 y el Acto Administrativo SEB JUR 933, se están vulnerando las prerrogativas constitucionales del derecho al trabajo y el pago oportuno del salario, en términos del principio de igualdad, esto considerando que, mientras el demandante está persiguiendo el reconocimiento de los conceptos e incrementos salariales originados de la homologación y nivelación salarial establecida por vía administrativa, otros funcionarios de igual categoría estaban recibiendo el pago oportuno de su salario básico acorde con las directrices y prerrogativas ordenadas por el Gobierno Nacional al momento de certificar la administración del servicio educativo en el año 2002.

Así mismo, evidencia que al no reconocerse el incremento salarial a partir del año 2002, fecha en que se emitió la certificación del Ministerio de Educación Nacional que facultó a la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga para efectuar la nivelación salarial por homologación, se constituyó una clara violación al derecho fundamental del trabajador a percibir un salario en condiciones dignas y justas, situación que va en contravía con los principios de la dignidad humana e igualdad de oportunidades, sobre los que se fundamenta nuestro ordenamiento jurídico y sistema judicial.

Finalmente, manifiesta que la conducta omisiva del Municipio al no darle cumplimiento y efectividad al contenido de la resolución 2987 de 2002 de manera

inmediata, y al no otorgarle efectos retroactivos al contenido del Acuerdo Municipal No. 021 de 2012, vician con nulidad los actos administrativos mencionados, toda vez que, los mismos desconocen las facultades previstas en la ley 715 de 2001 y la ley 4 de 1992, de dar respuesta y cumplimiento en los plazos y las formas previamente dispuestas por la misma norma. (fls. 2-5)

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda fundamentado en que, el acto administrativo SEB JUR 933 y la Resolución No. 1102 de 2016, cuya nulidad se pretende, no se encuentran viciados en el entendido de que fueron expedidos conforme a derecho y no se puede pretender que el aumento otorgado por el Concejo Municipal a partir del 2012 se haga extensivo al 2002.

Manifiesta que existe caducidad por cuanto la interposición de la demanda supera los cuatro meses descritos en la norma para iniciar reclamaciones respecto de la Resolución No. 1102 de 2016. También, que del reconocimiento del retroactivo desde el 2002, se encuentra prescrito por haber transcurrido catorce años a la fecha de la demanda.

Finaliza la parte demandada, afirmando que ya se realizó el pago del total de los derechos labores a los que tenía derecho el demandante por haberse cancelado el ajuste salarial con su correspondiente indexación, cesantías, intereses sobre cesantías y aportes al sistema de seguridad social. (fls. 74-78)

III. SENTENCIA APELADA

El Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga denegó las pretensiones de la demanda por considerar que a la demandante no le asiste derecho a que se le reconozca el retroactivo solicitado del 18 de diciembre de 2002 hasta el día 31 de julio del 2012, teniendo en cuenta que este no tiene su génesis en la certificación del municipio de Bucaramanga para la administración del servicio educativo, ni en el cumplimiento de la Ley 715 de 2001 ni de la Ley 4 de 1992.

Sostuvo que por el contrario, en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, se realizó el pago de la diferencia de los valores correspondientes, mediante Resolución No. 0250 de 2009, expedida por la Secretaría de Educación Municipal de

Bucaramanga, donde se reconoce a la demandante una suma por la indexación causada por la homologación y nivelación salarial correspondiente a los años 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Finalmente, condenó en costas a la parte demandante. (fls. 176-178)

IV. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

1. PARTE DEMANDANTE

El apoderado de la parte demandante manifiesta su inconformidad con la sentencia de primera instancia señalando que el proceso de homologación y la nivelación salarial del Acuerdo 021 de 2012, son distintos, precisando para ello que la homologación no buscaba nivelar los salarios de los trabajadores administrativos del sector educativo y por el contrario el Acuerdo 021 de 2012 sí propende por ese objetivo.

De conformidad con lo anterior, sostiene que el razonamiento del Aquo es desacertado al afirmar que en lo relativo a la homologación ya existía un pago, pues bajo esa óptica no tendría sentido que en el año 2012 se expidiera el Acuerdo 021 si ya desde el año 2022 lo trabajadores administrativos del sector educativo se encontraban nivelados salarialmente. (fls.179)

V. ALEGACIONES

1. PARTE DEMANDANTE

No presentó alegatos en esta instancia.

2. PARTE DEMANDADA

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y refiere que a la parte demandante no le asiste el derecho a reclamar el retroactivo por homologación del año 2002 al 31 de julio de 2012, pues dicha circunstancia fue reconocida mediante Resolución 0250 del 14 de julio de 2009, a través de la cual se ordenó el pago de la deuda indexada causada por la homologación y nivelación salarial, pagándole a la parte accionante lo correspondiente a los años 2003 a 2007 por valor de \$ 38.322.826 M/CTE., y de indexación causada a la fecha la suma de \$4.505.323 M/CTE para un total de \$42.826.149 M/CTE, tal como se evidencia en la documentación allegada con el escrito de la demanda.

Además, indica que el aumento salarial establecido en el acuerdo 021 de 2012 nada tuvo que ver con la homologación y nivelación salarial en cumplimiento a la Ley 715 de 2001, sino que obedeció a un estudio con el fin de “(...) *equiparar los salarios de los empleados públicos de la planta central del Municipio de Bucaramanga con las demás entidades oficiales del área metropolitana de Bucaramanga y en todo caso teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el Decreto Nacional 840 de 2012.*” tal como quedó consignado en el numeral 4 de los considerandos del acuerdo 021 de 2012. (Expediente Digital. Archivo No. 02)

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No presentó concepto de fondo en esta instancia.

VI. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

1. PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico de esta instancia se contrae a determinar si ¿Es nulo el Acto Administrativo SEB JUR 933 proferido por la Secretaría de Educación de Bucaramanga mediante el cual se abstiene reliquidar el pago del retroactivo salarial originado en el contenido del Acuerdo Municipal No. 021 de 2012 en favor de EVILA FLÓREZ JEREZ?

Tesis: No, teniendo en cuenta que el acto administrativo demandado por medio del cual se cancela un retroactivo salarial al demandante a partir del año 2012, fue proferido en cumplimiento del Decreto 840 de 2012 y no en la Ley 715 de 2001.

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA NIVELACIÓN Y HOMOLOGACIÓN SALARIAL DE LA PLANTA ADMINISTRATIVA DEL SECTOR EDUCATIVO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

La Ley 43 de 1975, nacionalizó la educación primaria y secundaria que prestaban los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y las intendencias y comisarias, proceso que se desarrolló entre el 10 de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980.

Por su parte, la ley 60 de 1993 por la cual se dicta 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 356 y 357 de la Constitución Política inició el proceso de descentralización de la educación y en su artículo 2 señaló:

“ARTICULO 2o. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.

- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

- Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los Servicios educativos estatales. (...)”

Este proceso de descentralización generó el ajuste de las plantas del personal administrativo que prestaban sus servicios en las instituciones educativas al servicio de la Nación, los cuales, debían ser incorporados a las plantas departamentales y distritales, previa homologación de cargos.

Con la ley 715 de 21 de noviembre de 2001, se estableció la municipalización de la educación que había quedado en manos de los departamentos y distritos certificados conforme a la Ley 60 de 1993. En efecto, los artículos 34 y 38 de la Ley 715 de 2001, determinaron expresamente el procedimiento a seguir para incorporar las plantas financiadas con recursos del sistema general de participaciones «antes situado fiscal».

Con el Acto Legislativo 1 de 2005, se determinó que los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones, se destinarían a financiar la prestación del servicio educativo y entre otras actividades el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

El Ministerio de Educación Nacional mediante Directiva Ministerial 10 de 30 de junio de 2005, en el ejercicio de una actividad de acompañamiento a las entidades territoriales que habían adelantado su proceso de certificación en educación, señaló las directrices para llevar a cabo la homologación de cargos y la nivelación salarial del personal administrativo, y determinó los criterios y pasos a tener en cuenta en dicho proceso.

3. CASO CONCRETO

3.1. HECHOS PROBADOS

- Que la señora EVILA FLÓREZ JEREZ trabajó como auxiliar de servicios generales grado 23 en la Secretaría de Educación Municipal de Bucaramanga desde el 04 de agosto de 1980 y hasta 13 de noviembre de 2018 (fecha de la certificación). (fls. 153)
- Que mediante Acuerdo Municipal No 021 de 2012, se equiparó salarialmente las instituciones educativas del Área Metropolitana de Bucaramanga, en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 840 de 2012. (fls.105-106)
- Que a través de Resolución No. 1102 de 2016, se reconoció y ordenó el pago de la diferencia causada por el aumento salarial del personal administrativo de las instituciones educativas del Municipio de Bucaramanga, según lo dispuesto por el Acuerdo Municipal 021 de 2012 pagándosele a la demandante la suma de UN MILLON DOSCIENTOS OCHO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS M/CTE \$1.208.285,00. (fls. 142-147)
- Que la Secretaría de Educación Municipal de Bucaramanga expidió el Acto Administrativo SEB JUR 933 denegando la solicitud de la demandante de declarar parcialmente nulo el acto administrativo Resolución No. 1102 de 2016 y en su lugar, reconocer el retroactivo, refiriendo que no era la entidad competente para declarar la nulidad de la misma, sino la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (fls. 12-14)

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En el presente asunto, se solicita la nulidad del Acto Administrativo SEB JUR 933, proferido por la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga mediante el cual respondió negativamente a las solicitudes de la demandante, las cuales eran declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 1102 de 2014 y el reconocimiento del retroactivo salarial a partir del año 2002 con fundamento en la Ley 715 de 2001; la solicitud fue denegada por el Municipio de Bucaramanga refiriendo que no era la entidad competente para declarar la nulidad parcial.

Para resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario aclarar que la Resolución 1102 de 2016 proferida por el Municipio de Bucaramanga tiene como fundamento Decreto 840 de 2012 y no la Ley 715 de 2001, tal y como lo alega la parte recurrente.

En efecto, en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, el Municipio de Bucaramanga expidió el Decreto 269 de 2007, por el cual, homologó y niveló los cargos administrativos del sector educativo en el municipio de Bucaramanga financiados con recursos del Sistema General de Participaciones.

Por su parte, en virtud del Decreto 840 de 2012, el Municipio de Bucaramanga profirió el Acuerdo Municipal No 021 de 2012 y la Resolución No. 1102 de 2016, por la cual, se canceló la suma correspondiente al retroactivo salarial originado de la modificación de la asignación básica mensual de los empleos públicos de la administración central del municipio de Bucaramanga financiado con recursos propios, el cual, de conformidad con el artículo 13 estableció que sus efectos fiscales regían a partir del 1 de enero de 2012:

“Artículo 13. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 1048 de 2011 y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero del año 2012 con excepción de lo previsto en los artículos 5° y 9° de este decreto.”

Por lo tanto, el Acto Administrativo SEB JUR 933, proferido por la Secretaría de Educación del Municipio de Bucaramanga, no se encuentra viciado de nulidad, teniendo en cuenta que el acto por medio del cual se canceló un retroactivo salarial a la apelante a partir del año 2012, fue proferido en cumplimiento del Decreto 840 de 2012 y no en la Ley 715 de 2001, no siendo procedente reconocer el reajuste salarial a partir del año 2002.

Lo anterior, deja sin asidero los argumentos de la apelación, y en este orden la decisión será la de confirmar en todas sus partes la sentencia de primera instancia.

5. CONDENA EN COSTAS

Dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, y en concordancia con el numeral 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, teniendo en cuenta que se despachó desfavorablemente el recurso de apelación. Las costas serán liquidadas por el juzgado de origen de conformidad con el artículo 366 del código general del proceso.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia de fecha 13 de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas de segunda instancia a la parte demandante de conformidad con las consideraciones de esta sentencia. Las costas serán liquidadas por el juzgado de origen de conformidad con el artículo 366 del código general del proceso.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen una vez ejecutoriada esta providencia y previas constancias de rigor en el sistema SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobado en Sala de Decisión Virtual¹, Acta No.48 /2022

(Firmado a través de SAMAI)
MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO
Magistrado

(Firmado a través de SAMAI)
SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR
Magistrada

(Firmado a través de SAMAI)
IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA
Magistrado

¹ A través de la herramienta Tecnológica MICROSOFT TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.