

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Neiva, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Ref. Expediente	:	41 001 33 33 003 2015-00010-01
Demandante	:	MARIA JUDITH GASCA MONJE
Demandado	:	NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL
Asunto	:	RECONOCIMIENTO DE DIFERENCIA SALARIAL
Acta	:	30

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 30 de abril de 2019, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, que accedió a las pretensiones de la demanda.

CUESTIÓN PREVIA: Prelación de Fallo

Observa la Sala que, el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 impone a los jueces la obligación de proferir sentencias en el orden en que cada uno de los procesos que se han venido tramitando haya pasado al despacho para tal efecto, sin que pueda alterarse tal mandato, salvo en los casos en los que se profiera sentencia anticipada, en los que exista prelación legal o, atendiendo a la naturaleza del asunto. Así se observa en la citada norma:

"(...) ARTICULO 18. ORDEN PARA PROFERIR SENTENCIAS. Es obligatorio para los Jueces dictar las sentencias exactamente en el mismo orden en que hayan pasado los expedientes al despacho para tal fin sin que dicho orden pueda alterarse, salvo en los casos de sentencia anticipada o de prelación legal. Con todo, en los procesos de conocimiento de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tal orden también podrá modificarse en atención a la naturaleza de los asuntos o a solicitud del agente del Ministerio Público en atención a su importancia jurídica y trascendencia social. (...)."

En el presente caso, el objeto de debate se circunscribe al pago de unas diferencias causadas en razón del derecho a la nivelación salarial que le fue reconocido a la demandante por parte de la entidad demanda, asunto que por su naturaleza puede resolverse de manera anticipada, con fundamento en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998 y en lo dispuesto por la Sala Plena de esta Corporación en Acuerdo No. 003 del 21 de agosto de 2018.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda¹

1.1. Pretensiones. La señora María Judith Gasca Monje, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo del 138 CPACA, presentó demanda contra la Nación – Rama Judicial – dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con el fin que se acceda a las siguientes pretensiones:

"1- Declarar la Nulidad de la Resolución 2054 del 10 de diciembre de 2010 expedida por la Directora Seccional de Administración Judicial de Neiva y del Acto Ficto o Presunto constituido por el Silencio Administrativo Negativo, evidenciado en la no respuesta al recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuesto contra la anterior resolución que revocó ilegalmente la Resolución 0760 del 18 de enero de 2010 y la Resolución 01033 de 2010.

¹ Folio 1 a 13

2- Como consecuencia de lo anterior, reconocer plena legalidad y validez a la Resolución 0760 del 18 de enero del 2010, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la Resolución 01033 de 2010.

3- Como consecuencia adicional, ordenar a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva cumplir la Resolución 0760 de 2010 y 01033 de 2010.

4- Ordenar al Jefe del Área Financiera de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva cumplir el artículo segundo de la Resolución 01033 de 2010, es decir, "efectuar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para realizar el pago a la señora María Judith Gasca Monje, la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal por el periodo comprendido entre el 05 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero de 2003".

5- El respectivo pago de la diferencia salarial adeudada deberá ser actualizado de acuerdo con la jurisprudencia y la Ley.

6- Las demandadas, darán cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A."

1.2. Hechos: La anterior solicitud se sustenta en los siguientes supuestos fácticos:

1.2.1. El 15 de diciembre de 2009 la señora María Judith Gasca Monje, solicitó a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva le reconociera, liquidara y pagara una diferencia salarial causada entre el cargo de Oficial Mayor de Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal.

1.2.2.- Mediante Resolución N°. 1048 del 28 de diciembre de 2009, la Directora Seccional de Administración Judicial de Neiva, no accedió a la solicitud de nivelación salarial, decisión contra la cual la aquí demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación el día 29 de diciembre de 2009.

1.2.3.- El recurso de reposición fue **interpuesto** a través de Resolución N°. 1055 del 30 de diciembre de 2009, siendo confirmada la decisión recurrida y concedida la apelación ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en Bogotá.

1.2.4.- La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en Bogotá a través de Resolución No. 0760 del 18 de enero de 2010, revocó la decisión inicial y ordenó a Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva "... realizar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para efectos de reconocer y pagar a la señora María Judith Gasca Monje, por el período correspondiente, la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor de Circuito y Municipal (sic) y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal".

1.2.5.- La Directora Seccional de Administración Judicial de Neiva expidió la Resolución N°. 01033 del 25 de febrero 2010 "Por medio de la cual se ordena dar aplicación a la decisión contenida en la resolución 0760 del 18 de enero de 2010", resolvió reconocer a la peticionaria el derecho a la nivelación salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal por el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero de 2003; y ordenó al jefe del Área Financiera de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, efectuar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para realizar el pago de las diferencias causadas a la señora María Judith Gasca Monje.

1.2.6.- A finales del año 2010, la señora María Judith Gasca Monje solicitó ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, procediera a dar aplicación a las Resoluciones antes mencionadas, sin embargo, la Directora Seccional de Administración Judicial de Neiva se negó a proceder al pago por mediante Resolución N° 2054 del 10 de diciembre de 2010, acto administrativo en que decide "dar aplicación al fenómeno de la prescripción como mecanismo de extinción de la exigibilidad de la obligación de la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal...". Así mismo, resolvió, "NO pagar a la señora María Judith Gasca Monje, identificada con la cédula de

ciudadanía número 26.549.003, la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal por el periodo comprendido entre el 05 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero de 2003, por haber operado el fenómeno de la prescripción”.

1.2.7.- La demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación sin que a la fecha de radicación de la demanda, tales medios de impugnación hubieran sido desatados.

1.2.8.- El día 2 de agosto de 2012, la demandante elevó petición a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva solicitando un informe completo a la Jefe del Área Financiera sobre el cumplimiento de la Resolución 01033 de 2010, además de exigir su inmediato cumplimiento, sin embargo, en respuesta fechada del 6 de agosto de 2012, la Directora Seccional informa que los actos administrativos aludidos por cuanto fueron revocados por la Dirección Seccional al percatarse de la existencia del fenómeno de la prescripción trienal.

1.2.9.- El 9 de mayo de 2012 la Directora Administrativa División de Asuntos Laborales de Bogotá, manifestó a la Directora Seccional que la decisión de revocar las Resoluciones que conceden derechos es abiertamente ilegal, por lo que debe proceder a demandar en acción de lesividad el acto administrativo que reconoce los derechos prescritos.

1.2.10.- La acción de lesividad que faculta a la administración para demandar su propio acto cuando considere que es ilegal, y en este caso la demandada tenía hasta el 18 de enero de 2012 plazo que se encuentra vencido, por lo que se debe proceder al reconocimiento de los derechos consagrados en la Resolución N°. 0760 del 18 de enero de 2010.

1.2.11.- Ninguna de las demandadas ha cuestionado o demandado Judicialmente en acción de lesividad la Resolución 0760 del 18 de enero de 2010, expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

1.3. Fundamentos de Derecho. La parte actora invocó como normas transgredidas los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, y artículos 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) vigente para la época de los hechos.

Señaló que la petición de nivelación salarial fue negada en primera instancia, sin embargo, en segunda fue reconocida, por lo que se ordenó claramente que se cancelaran las sumas correspondientes por dicho concepto a la señora María Judith Gasca Monje.

Cuestiona que un servidor público de la Rama Judicial una vez concluido el procedimiento administrativo en vía gubernativa, proceda de manera grosera e irrespetuosa a expedir un nuevo acto administrativo donde revoca las órdenes y decisiones tomadas por su superior, con el fin de desconocer y vulnerar de manera flagrante los derechos reconocidos a la demandante.

Afirmó que la señora María Judith Gasca Monje poderdante jamás dio su consentimiento o autorización para que procedieran a revocar el acto administrativo que le concedía su derecho a la nivelación salarial, siendo tal requerimiento un deber y una obligación de la Administración cuando va a tomar una decisión de este tipo, por lo que se concretó la violación al debido proceso.

II. TRÁMITE PROCESAL

2.1. Radicación, admisión y notificación. La demanda fue radicada 16 de enero de 2015 (fl. 72, C. principal), correspondiendo por reparto al Juzgado Tercero Administrativo de Neiva, despacho judicial que mediante auto del 11

de agosto de 2015 la inadmitió (folio 74-75 c. ppal), una vez subsanada, la demanda fue admitida por auto calendado 1º de octubre de 2015 (folio 90-91 c. ppal), ordenándose la notificación de la entidad demandada, de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado y del Ministerio Público diligencia que se surtió en debida forma, tal y como se hizo constar a folios 96 a 97.

2.2.- Contestación de la demanda. A través de memorial calendado 12 de febrero de 2016 (folio 100 a 106 c. ppal); la Nación – Rama Judicial – Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, señaló que el no pago del derecho que se le había reconocido a la accionante se debió a la aplicación por parte de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva del fenómeno de la prescripción, la cual se materializó al analizar la liquidación ordenada, encontrándose que el mismo no era viable.

Expresó que no se dio una revocatoria unilateral en el presente caso por cuanto lo que la Dirección Ejecutiva Seccional realizó fue dar aplicación precisamente a lo ordenado por el superior, quien ordenó realizar el pago por el periodo correspondiente, es decir, dicha expresión suponía un análisis y liquidación propia que debía efectuar la seccional, como efectivamente se realizó.

Formuló las excepciones que denominó: "Inexistencia de la obligación", "Prescripción trienal de los derechos laborales", "Cobro de lo no debido" e "Innominada".

2.3.- Audiencia inicial y sentencia de primera instancia. A través de providencia de 11 de enero de 2017 (fls. 115, C. principal), el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva dispuso fijar como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el 7 de abril de 2017 a las 09:00 a.m.

En el acta de la audiencia inicial (fls. 120-121, C. principal), se dejó constancia que la audiencia que la entidad demandada no propuso excepciones previas, y al no advertir la configuración de alguna excepción que pudiera analizarse de oficio, procedió a continuar con el trámite de la audiencia.

Acto seguido, el A quo fijó el litigio a partir de los presupuestos fácticos de la demanda y su contestación, posteriormente, dispuso tener como pruebas los documentos allegados con la demanda, dándoles el valor legal que les corresponda; y, decretó de oficio la práctica de una prueba documental, las cuales fueron evacuadas en audiencia celebrada el 7 de abril de 2017, que fue suspendida para su reanudación el día 20 de junio de esa misma anualidad (folio 400 c. ppal 3), diligencia en la que, una vez cerrado el periodo probatorio se concedió a las partes el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

2.3. Alegatos de conclusión

2.3.1.- *La parte actora* se ratificó en los hechos y pretensiones de la demanda, argumentando que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la accionante al expedirse un acto administrativo que revocó de manera equivocada una decisión emitida por el superior, sin autorización de la misma, y sin acudir a la acción de lesividad.

2.3.2.- La *entidad demandada* resaltó que el acto administrativo demandado no fue objeto de revocatoria, razón por la cual no se necesitaba del consentimiento de la accionante, por cuanto era un acto de liquidación y pago en cumplimiento a lo ordenado por el superior, siendo improcedente la presentación de una acción de lesividad, ya que no se trataba de revocar su propio acto administrativo.

2.3.3.- Por su parte, la representante del *Ministerio Público* no emitió concepto.

2.4.- Sentencia de primera instancia. Rendidos los alegatos, el A quo dictó sentencia de primera instancia y resolvió:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

SEGUNDO: Como restablecimiento del derecho se dispone:

a) ORDENAR a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para que a través de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva de cumplimiento a lo ordenado en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010 expedida dicha entidad.”

Inicialmente, el A quo realizó un recuento del marco normativo que regula la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, y sus causales generales de procedencia contempladas en el artículo 69 del C.C.A. (sic).

Seguidamente, trajo a colación el precedente constitucional contenido en la sentencia SU 050 del 2017 en cuanto señala que no es posible revocar sin el consentimiento del titular aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto que han creado situaciones jurídicas particulares y reconocido.

De otra parte, explicó que, en vigencia del Decreto 01 de 1984, aplicable al caso (CCA), la jurisprudencia del Consejo de Estado resaltó que la acción de lesividad se identifica como la posibilidad legal del Estado de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa con el propósito de impugnar sus propias decisiones.

Precisó que en el presente asunto no se trata de resolver si la accionante tenía derecho o no a la nivelación salarial por cuanto la misma le fue

reconocida mediante la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acto administrativo de carácter definitivo ya que resolvió de fondo en sede de apelación lo solicitado por la señora María Judith Gasca Monje, esto es, el reconocimiento y pago de la diferencia salarial entre el cargo de Oficial Mayor de Circuito y Municipal y el Cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal; ordenando para el efecto a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva realizar los trámites administrativos para tal fin.

Verificó que para dar cumplimiento a lo anterior la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante Resolución No. 01033 del 25 de febrero del 2010 reconoce y ordena al Jefe del Área Financiera de dicha Dirección efectuar el correspondiente pago.

Encontró acreditado que posterior a la resolución antes mencionada, la Dirección Seccional expidió la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010), por la cual declaró la prescripción de la obligación contenida en la diferencia salarial reconocida a la accionante, acto administrativo que a criterio del A quo, fue expedido por autoridad sin competencia, en la medida que la prescripción de las diferencias salariales que le habían sido reconocidas a la demandante era un asunto sobre el cual le estaba vedado pronunciarse comoquiera que su actuación en grado de verticalidad se circunscribía a la ejecución de lo ordenado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010.

Señaló que lo que le correspondía a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva era la ejecución de la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y en ese sentido no era competente para cambiar el sentido de la decisión mencionada, ya que al declararse la prescripción lo que en realidad efectuaba era una revocatoria de un acto que por una parte no había expedido, no

encontrándose facultado para ello y por la otra, de haber sido la competente, tampoco cumplió con los requisitos establecidos para tal fin en el CCA.

Indicó que en dos oportunidades la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante oficios del 26 de octubre del 2010 y 9 de mayo del 2012 le explicó, manifestó o informó a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva que el camino a seguir en el presente asunto era la acción legal correspondiente, es decir, la nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad), lo que, de acuerdo al material probatorio allegado nunca fue presentada.

De ahí que el juez de primera instancia estimó procedente declarar la nulidad de la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, por medio de la cual declaró la prescripción de la obligación de la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal por el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero del 2003, así como del acto ficto o presunto por la no respuesta al recurso de reposición y apelación interpuesto contra la anterior decisión por parte de la accionante.

2.4.- Recurso de apelación. A través de apoderado judicial mediante escrito del 14 de mayo de 2019 (folio 124-427 c. ppal. 3), la Nación Rama Judicial – Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, presentó recurso de apelación contra la sentencia solicitando sea revocada en su integridad.

A su juicio, el A quo desconoció el principio de justicia rogada que rige el actuar de la jurisdicción Contencioso Administrativa y desnaturalizó las causales de nulidad de los actos administrativos a que alude el artículo 137 del C.P.A.C.A., al concluir que existió una falta de competencia determinante

para considerar desvirtuada la legalidad del acto acusado contenido en la Resolución No. 2054 de 10 de diciembre de 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, situación ésta que nunca controvertió la demandante, lo que implica que no desató la litis en los términos establecidos en la demanda, por lo tanto transgredió el debido proceso y el derecho de defensa de la entidad, y lo ordenado el numeral 4º del artículo 162 del C.P.A.C.A..

Señaló que la jurisprudencia del Consejo de Estado precisa que en tratándose de las acciones que tienen por objeto ejercer un control de legalidad de los actos administrativos, el accionante al formular la *causa petendi* tiene la carga procesal ineludible de enunciar en forma puntual y específica las normas que estima infringidas lo mismo que el concepto de la violación, habida consideración que el control asignado al contencioso administrativo no reviste, en estos casos, un carácter general, sino que, por el contrario, se encuentra estrictamente delimitado por los aspectos que el actor le solicite sean revisados.

Por otro lado, estimó que los actos acusados -Resolución No. 2054 de 2010 y el acto ficto generado frente al recurso interpuesto- no son susceptibles de ser controlados en su legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, en tanto que no crean o modifican una situación jurídica nueva a la ya existente.

Precisó que el hecho que a través de la Resolución 2054 de 10 de diciembre de 2010 la administración dispusiera no pagar en favor de la demandante suma alguna por concepto de diferencia salarial correspondientes al periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1998 y el 11 de enero de 2003, no constituye una situación nueva que haga pasible de control jurisdiccional dicho acto administrativo, pues no desdibuja el efectivo cumplimiento de la decisión judicial y tampoco modificó el derecho salarial en controversia.

Explicó que al contrastar la orden emanada a través de Resolución 0760 del 18 de enero de 2010, que ordenó “realizar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para efectos de pagar a la señora María Judith Gasca Monje”, es evidente que se dio cumplimiento a la misma a través de Resolución No. 1033 del 25 de febrero de 2010, y que una vez verificados los hechos a fin de disponer la aplicación del derecho, resultó no existir suma de dinero alguna en favor de la actora en virtud del fenómeno de la prescripción, estamento jurídico cuya declaración no obedeció al capricho de la administración, sino que derivó de los mandatos constitucionales y legales que rigen los asuntos laborales, como lo son las disposiciones contenidas en el Decreto 1048 de 1978, Decreto 546 de 1971, Decreto 1848 de 1969, artículo 151 del Código Procesal del trabajo.

Anotó que la Dirección Ejecutiva Seccional expidió un acto administrativo que no fue objeto de demanda por la actora y se encuentra contenido en la Resolución No. 1033 del 25 de febrero de 2010, a través del cual dio aplicación a lo ordenado por el superior, y que suponía el análisis y liquidación propia de esa seccional como quiera que tiene a su cargo la custodia de los registros para generar el respectivo pago, operación de juicio que obedeció a las facultades otorgadas por el superior para determinar las sumas a pagar “por el periodo correspondiente” y que dio como resultado de la manifestación de prescripción.

Indicó que la parte resolutive de la Resolución 0760 de 18 de enero de 2010 no se refirió expresamente al tema de la prescripción; sin embargo, ello no significa que la Resolución No. 2054 de 10 de diciembre de 2010 haya excedido la orden derivada de aquel acto administrativo, pues, en él, en ningún momento se especificó cuál era la operación de juicio que debía aplicarse para el reconocimiento y pago de derecho, ya que solo ordenó que

se llevaran a cabo los trámites administrativos y presupuestales pertinentes, lo que implicaba acudir a la normatividad laboral vigente.

Por otro lado señaló que en razón a que la Resolución No. 1033 del 25 de febrero de 2010 ordenó el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 0760 de 18 de enero de 2010, la parte actora tenía a su alcance el proceso ejecutivo de dicha decisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en los términos del numeral 4 del artículo 297 del C.P.A.C.A., pues ténganse en cuenta que la demandante no la controvierte por lo que se entiende que reconoce su carácter de acto de ejecución, junto con la Resolución No. 2054 de 10 de diciembre de 2010.

Adicionalmente, la decisión de declarar la prescripción no conduce a que se someta a un desgase a la administración de justicia o se prohíje un enriquecimiento sin causa a favor de la demandante y un detrimento patrimonial del Estado, como lo dispuso la sentencia recurrida.

En relación a los oficios calendados 26 de octubre de 2010 y 9 de mayo de 2012, corresponden a meros conceptos jurídicos en los que se plasma un criterio que no era vinculante, o que en cierta medida resultaba contrario a la realidad procesal, toda vez que para la procedencia de tales mecanismos contra la Resolución 0760 de 18 de enero de 2010 (revocatoria directa y/o demanda de lesividad), no bastaba con alegar la oposición entre el acto y la Constitución o la Ley en lo que atañe a la prescripción; sino que necesariamente debía demostrarse que el acto se obtuvo por medios ilegales, circunstancia que no acaeció en el presente caso, toda vez que está demostrado que el trámite a la petición elevada por la actora para efectos del reconocimiento de la diferencia salarial se llevó a cabo bajo la cuerda del debido proceso, al punto que le fue reconocido el derecho a la diferencia salarial, por los servicios prestados entre el 5 de febrero de 1998 y el 11 de enero de 2003, no a cuánto ascendía ésta.

Finalmente señaló que el A quo condeno en costas sin tener en cuenta que solo podrán imponerse cuando se demuestre su causación, circunstancia que no se acreditó en el expediente, por lo que solicita su revocatoria.

2.5.- Trámite de segunda instancia. El día 17 de septiembre de 2019 el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, concedió el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia de primera instancia (folio 433).

A través de auto de 17 de octubre de 2019² se admitió el recurso de apelación y mediante providencia de 7 de noviembre de esta misma anualidad³, se corrió traslado por el término 10 días para alegar de conclusión.

2.6.- Alegatos de conclusión segunda instancia. *La parte demandante* guardó silencio⁴, mientras que la entidad demandada recorrió el termino de traslado mediante escrito de 13 de noviembre de 2019 (folio 13-15 c. segunda instancia) Por su parte, el *Ministerio Público* en esta oportunidad no emitió concepto⁵.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia en segunda instancia. De conformidad con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

² Folio 4 cdno. Segunda Instancia.

³ Folio 11 cdno. Segunda Instancia.

⁴ Folio 18 cdno. Segunda Instancia

⁵ ibidem

En el asunto de la referencia la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia dictada el 30 de abril de 2019 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva que accedió a las pretensiones de la demanda.

Al respecto, el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. (...)”

En efecto, tratándose de apelante único, la competencia del Juez de segunda instancia se encuentra circunscrita a los motivos de la impugnación, de modo que, no le es dado entrar a analizar la providencia recurrida en los aspectos que no fueron objeto de apelación, salvo el análisis correspondiente de los presupuestos procesales para decidir.

En este orden de ideas, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta los aspectos sobre los cuales recae la apelación.

3.2.- Planteamiento del caso. En el caso objeto de estudio, la parte actora demanda la nulidad parcial de la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva

por la cual se declaró la prescripción de la obligación laboral de una diferencia salarial, y la nulidad del acto ficto o presunto por la no respuesta al recurso de reposición y apelación interpuesto contra la anterior decisión.

Ahora, a título de restablecimiento del derecho, la demandante solicitó el pago de la diferencia salarial adeudada existente entre el cargo de oficial mayor del circuito y municipal, y el cargo de oficial mayor nominado de Tribunal por el período comprendido entre el 5 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero del 2003, porque así se había dispuesto en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010, a través de la cual la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial resolvió el recurso de apelación contra la Resolución No. 1048 del 28 de diciembre del 2009 proferida por la Dirección Seccional de Neiva.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva accedió a las pretensiones de la demanda, argumentando que la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva no era competente para entrar a decidir sobre la prescripción de las diferencias salariales que habían sido reconocidas a la accionante, por cuanto su actuación en grado de verticalidad se circunscribía a la ejecución de lo ordenado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010.

La *entidad demandada*, interpuso recurso de apelación solicitando la revocatoria de la sentencia, pues considera que el A quo transgredió el principio de justicia rogada al analizar como causal de nulidad la denominada falta de competencia, aspecto que nunca fue controvertido por la demandante.

Adicionalmente, precisó que el acto acusado no desdibuja el efectivo cumplimiento de la decisión contenida en la Resolución 0760 de 18 de enero de 2010, y tampoco modificó el derecho salarial en controversia, pues la

decisión de declarar la prescripción no conduce a que se someta a un desgaste a la administración de justicia o se prohíje un enriquecimiento sin causa a favor de la demandante y un detrimento patrimonial del Estado.

Por último, alegó la existencia de una proposición jurídica incompleta en la medida que la Dirección Ejecutiva Seccional expidió un acto administrativo que no fue objeto de demanda por la actora y se encuentra contenido en la Resolución No. 1033 del 25 de febrero de 2010.

3.3.- Problema jurídico. Sea lo primero señalar que como bien lo estableció el A quo, la norma a aplicar para examinar la revocatoria directa sub - *examine*, es el Decreto 01 de 1984, habida cuenta que la decisión administrativa que se acusa de ilegalidad data del año 2010- Resolución 2054 de 2010- fecha en la que se encontraba vigente dicha disposición; se aclara además que Ley 1437 de 2011, que derogó aquella normativa, empezó a regir el 2 de julio del 2012, acorde con su artículo 308. En consecuencia, la situación debe decidirse a la luz del Decreto 01 de 1984 y no del C.P.A.C.A.

Conforme a las precisiones hechas en precedencia, el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si se debe o no revocar la sentencia apelada en cuanto consideró que la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva se encuentra viciada de nulidad por falta de competencia, y ordenó el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico: i) hechos probados; ii); marco normativo y jurisprudencial del Principio de justicia rogada; iii) el vicio de falta de

competencia como causal de nulidad de los actos administrativos y; iv) análisis del caso concreto.

3.3.1.- Hechos probados. Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente aportados en copia simple serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁶, pues no fueron objeto de tacha.

Al proceso fue allegada Copia expediente vía gubernativa⁷ y hoja de vida⁸ de la accionante allegado por la entidad accionada, documental a partir de la cual, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

- El 15 de diciembre del 2009⁹ la señora María Judith Gasca Monje radicó ante la Dirección Seccional de Administración Judicial en Neiva solicitud de reconocimiento, liquidación y pago de la diferencia salarial dejada de percibir como Oficial Mayor Nominado de Tribunal recibiendo en su lugar el salario como Oficial Mayor del Circuito.

- A través de Resolución No. 1048 del 29 de diciembre del 2009¹⁰ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva resolvió no acceder a la solicitud antes mencionada, decisión notificada a la demandante en esa misma data¹¹.

- Contra la anterior decisión la demandante interpuso recurso de reposición y apelación radicado el 29 de diciembre del 2009¹².

⁶ Consejo de Estado, Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2013, proceso No. 05001-23-31-000-1996-00659-01, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

⁷ folio 135 del cuaderno 1

⁸ folio 240 del cuaderno 2

⁹ folio 136 del cuaderno 1

¹⁰ folio 172

¹¹ Constancia de notificación visible a folio 176 del cuaderno 1

¹² folio 183

- Mediante Resolución No. 1055 del 30 de diciembre del 2009¹³ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva decidió no reponer la decisión recurrida y concedió el recurso de apelación, acto administrativo notificado el 31 de diciembre del mismo año¹⁴.

- A través de **Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010**¹⁵ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial resolvió el recurso de apelación interpuesto en el sentido de revocar la decisión contenida en la Resolución No. 1048 del 28 de diciembre del 2009, y en su lugar ordenó a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva realizar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para reconocer y pagar a la accionante, por el periodo correspondiente, la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y Municipal y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal, aclarando que contra la misma no procedía ningún recurso quedando agotada la vía gubernativa. Tal decisión fue notificada el 25 de febrero del 2010¹⁶.

- Mediante Resolución No. 1033 del 25 de febrero del 2010¹⁷ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva reconoce a la accionante el derecho a la nivelación salarial a partir del 5 de febrero de 1998 al 11 de enero de 2003, ordenando al jefe del Área Financiera efectuar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para realizar el pago a la misma, indicando, además, que contra esa decisión procedían los recursos de reposición y apelación.

- A través de Oficio del 26 de octubre del 2010¹⁸ la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, emitió concepto en relación al análisis de las actuaciones surtidas en el caso de la demandante.

- Mediante Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010¹⁹ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva dio aplicación al fenómeno de la prescripción como mecanismo de extinción de la exigibilidad de la obligación de la diferencia salarial en favor de la accionante, ordenando en consecuencia

¹³ folio 189

¹⁴ folio 195

¹⁵ folio 199

¹⁶ folio 207

¹⁷ folio 52

¹⁸ folio 208

¹⁹ folio 224 del cuaderno 2

su no pago; determinando que contra dicho acto procedían los recursos de reposición y apelación. Fue notificado el día 21 de diciembre del 2010²⁰.

- El día 27 de diciembre del 2010 la actora interpuso recurso de reposición y apelación contra la decisión antes mencionada²¹.

- Oficio del 9 de mayo del 2012²² en el que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial conceptúa frente a las acciones tendientes a revisar los actos administrativos que ordenaron reconocer y pagar a la señora MARIA JUDITH GASCA MONJE unas diferencias salariales y prestacionales ya prescritas.

3.3.2.- Marco normativo y jurisprudencial del Principio de justicia rogada. Esta regla procesal rige el actuar de la jurisdicción Contencioso Administrativa y ha sido entendida en dos ámbitos que se encuentran conexos, que consisten en que: i) el juez no puede iniciar de oficio un juicio pues es el libelista quien debe identificar e individualizar el acto impugnado; y ii) el funcionario judicial se encuentra vinculado a lo solicitado en la demanda, de modo que en principio el fallador está impedido para estudiar temas y pronunciarse sobre puntos que no han sido planteados o sustentados por el actor.

No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional flexibilizaron dicha concepción, en aras de garantizar la supremacía constitucional, y con ello principios como la prevalencia del derecho sustancial y la eficacia de los derechos fundamentales.

Es de aclarar que, la justicia rogada no se aplica cuando el objeto de la demanda es la declaratoria de responsabilidad del Estado o salvaguardar derechos colectivos o fundamentales en las acciones constitucionales, pues en ellas el juez contencioso aplicará el principio *iura novit curia*, que significa

²⁰ folio 226

²¹ folio 227

²² folio 63 del cuaderno 1

el juez conoce el derecho, de ahí que el principio de justicia rogada se aplica en tratándose de las acciones que tienen por objeto ejercer un control de legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, este principio de rogatividad de la jurisdicción fue consagrado en el numeral 4 del artículo 137 y en el 138 del Código Contencioso Administrativo (aplicable al caso concreto por ser la vigente al momento de la actuación administrativa), normas que expresan respectivamente que cuando se demanda la nulidad de un acto el escrito debe incorporar la indicación de la norma infringida y el concepto de la violación de la misma, así como la determinación del acto jurídico objeto de dicha petición. Así, la pretensión fija el rumbo y el marco de actuación del proceso, sin que el juez administrativo pueda rebasarlo. A su vez, éste no controla la legalidad del acto demandado frente a la totalidad del ordenamiento jurídico positivo, sino respecto de los precisos cargos formulados por el demandante²³.

No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha revaluado el concepto de justicia rogada de los argumentos formulados en la demanda por el actor a los planteados por el accionado en la contestación. Efectivamente, el máximo tribunal contencioso ha comprendido dentro de la órbita de decisión del juez administrativo lo debatido a lo largo del proceso por las partes e intervinientes, es decir, que se ha prohijado una flexibilización de la rogatividad de la jurisdicción, en el entendido que son la demanda y su contestación, las que fijan el marco de la relación jurídico procesal²⁴.

²³ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 11001-03-15-000-2001-0110-01(AI); Sección Primera. Consejero Ponente: Doctor Yesid Rojas Serrano. Expediente No. 2262. Actor: Carlos Fernando Ossa Giraldo

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección "B" Consejero ponente: Jesús María Lemos Bustamante Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil cinco (2005).-Radicación número: 25000-23-25-000-2000-05514-01(2909-04). En el mismo sentido se pronunció la Sección Segunda Subsección "B" Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00006-01(2292-08). En forma reciente, Sección Segunda Subsección "B" Consejero

De manera que el principio de justicia rogada, derivado del artículo 137, numeral 4, del Código Contencioso Administrativo, según el cual en toda demanda ante la jurisdicción administrativa relativa a la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación, implica una carga correlativa para el accionado, de realizar en la contestación una exposición detallada y precisa sobre los hechos de la demanda y las razones de la defensa, conforme al artículo 144, numeral 2, del C.C.A.

Por otra parte, el artículo 170 del C.C.A. le exige al fallador que la sentencia analice “los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones, con el objeto de resolver todas las peticiones” (resaltado de la Sala), de manera que la finalidad del pronunciamiento judicial es resolver lo pretendido por el actor, a la luz del concepto de violación que presente y los argumentos de defensa que plantee la parte demandada.

En tal sentido, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha encontrado decisiones de los jueces acordes al principio de la justicia rogada que sustentan la nulidad de los actos administrativos demandados, en los argumentos desarrollados a lo largo del proceso, y que además se encuentran presentes en las pruebas, sin que se hayan formulado de forma expresa en la demanda²⁵, lo que faculta al funcionario judicial para declarar ilegal un acto jurídico por hechos y argumentos presentes en todo el expediente así no se hallen en el escrito contentivo de la demanda, pues es una obligación de insoslayable cumplimiento por virtud de lo dispuesto en los

ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 19001-23-31-000-2003-02124-01(1039-10)

²⁵ Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008) Radicación número: 13001-23-31-000-2001-00816-01

artículos 107 del C.C.A y artículo 281 C.G.P²⁶, y en el inciso 1º del artículo 55 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 55. Elaboración de las providencias judiciales. Las sentencias judiciales deberán referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso por los sujetos procesales”.

En el caso concreto, la Sala advierte que si bien el demandante no invocó de manera expresa como causal de nulidad del acto acusado la falta de competencia, lo cierto es que el concepto de violación se circunscribió precisamente, entre otros aspectos, a reprochar el trámite adelantado por la Dirección Seccional de Neiva, que considera revocó la decisión de su superior jerárquico, esto es, la decisión de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá en cuanto dispuso se procediera a reconocer y pagar a la señora María Judith Gasca Monje la diferencia Salarial entre el cargo de Oficial Mayor de Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal, de manera que, ese planteamiento le exigía al fallador dirigir el análisis de legalidad sobre ese aspecto, al igual que al demandado le correspondía desvirtuar la censura de la parte demandante.

Se observa que, en la contestación de la demanda, la Dirección Seccional de Neiva sostuvo ante el A quo que en el asunto bajo examen no se configuró una revocación unilateral como pretende hacer ver la parte actora, pues prueba de ello es que mediante Resolución No. 1033 de 25 de febrero de 2010, en aplicación de lo ordenado por su superior, procedió a realizar el análisis y liquidación de las sumas adeudadas a la demandante, evidenciándose que en su caso se configuró el fenómeno prescriptivo.

²⁶ Artículo 281. Congruencias. La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

En ese orden, la *litis* se trabó atendiendo a los argumentos formulados por los dos extremos procesales y, contrario a lo aducido por el apelante, el A quo desplegó su estudio al debate propuesto por las partes, luego no se encuentra demostrada la transgresión del principio de justicia rogada que se aduce en la alzada.

3.3.3.- El vicio de falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos. El artículo 84 del C.C.A., normatividad vigente para la época de los actos acusados, frente a las causales de nulidad de los actos administrativos, preceptuaba:

“Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes...”.

A partir de la norma transcrita, la validez del acto administrativo depende, entre otras razones, de que sea expedido por el funcionario o la autoridad pública habilitada por el ordenamiento jurídico para ello, es decir, que tal función se encuentre dentro de la órbita de las atribuciones asignadas en la Constitución, la ley o el reglamento.

Así lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado, como en sentencia 24 de agosto de 2018, proferida dentro del expediente 11001-03-24-000-2008-00388-00 Acumulado 11001-03-24-000-2008-00173-00), en la que se afirmó sobre la competencia como un requisito de validez de los actos administrativos, lo siguiente:

“La Sala recuerda, con apoyo en la doctrina, que la competencia como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, es desde un punto de vista activo la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas; y desde una perspectiva pasiva, el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. La

competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido, situación inversa de la capacidad propia de los particulares, puesto que éstos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder. En este orden de ideas, el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver.”

A partir de lo anterior, se infiere que la incompetencia o falta de competencia como causal de nulidad de los actos de la administración se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello.

De otra parte, considera la Sala pertinente precisar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de Administración de Justicia-, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial fue concebida como un órgano técnico y administrativo que tiene a su cargo la ejecución de las actividades administrativas de la Rama Judicial, con sujeción a las políticas trazadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

De igual forma, la citada ley consagra la dependencia funcional existente entre la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de Administración Judicial. Al respecto, es menester señalar que al tenor de lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 270 de 1996, le corresponde al Director Ejecutivo de Administración Judicial entre otras funciones ejecutar el plan sectorial y demás políticas definidas por la Rama Judicial; administrar los bienes y recursos destinados a su funcionamiento; ejercer la representación legal de la Rama Judicial, y nombrar a los

Directores Ejecutivos Seccionales de ternas preparadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, entre otras.

Lo anterior, supone la existencia de una planta de personal que contribuya a la realización de los anteriores cometidos no sólo a nivel nacional, sino también en el ámbito territorial para lo cual la Ley 270 de 1996 en su artículo 103²⁷ prevé la existencia de Direcciones Seccionales de Administración Judicial a quienes les corresponde, bajo las órdenes, directrices y orientación del Director Ejecutivo de Administración Judicial similares funciones, a las asignadas legalmente a éste, pero en el ámbito de una competencia territorial, luego se vislumbra la existencia de un nivel jerárquico en lo que respecta al funcionamiento de la administración de justicia.

Ahora, frente al argumento de la entidad demandada en cuanto afirma que el hecho que no se alegara la falta de competencia impedía al juez pronunciarse sobre este aspecto, ha de precisar la Sala que una vez revisada la actuación se evidencia que en sede administrativa la demandante argumentó la falta de competencia del funcionario que expidió la Resolución No.0760 de 18 de enero de 2010 al momento de interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra esa decisión.

²⁷ Sobre el particular el artículo 103 de la Ley 270 de 1996, prevé: "ARTÍCULO 103. DIRECTOR SECCIONAL DE LA RAMA JUDICIAL. Corresponde al Director Seccional de la Rama Judicial, ejercer en el ámbito de su jurisdicción y conforme a las órdenes, directrices y orientaciones del Director Ejecutivo Nacional de la Administración Judicial, las siguientes funciones: 1. Ejecutar el Plan Sectorial y las demás políticas definidas para la Rama Judicial. 2. Administrar los bienes y recursos destinados para el funcionamiento de la Rama Judicial y responder por su correcta aplicación o utilización. 3. Suscribir en nombre de la Nación-Consejo Superior de la Judicatura los actos y contratos que deban otorgarse o celebrarse, conforme a los actos de la delegación que expida el Director Ejecutivo de Administración Judicial. 4. Nombrar y remover a los empleados del Consejo Seccional de la Judicatura, excepto los que sean de libre nombramiento y remoción de cada Magistrado y aquéllos cuyo nombramiento corresponda a una Sala. 5. Elaborar y presentar al Consejo Seccional los balances y estados financieros que correspondan. 6. Actuar como ordenador del gasto para el cumplimiento de las obligaciones que correspondan. 7. Representar a la Nación-Rama Judicial en los procesos judiciales para lo cual podrá constituir apoderados especiales. 8. Conceder o negar las licencias solicitadas por el personal administrativo en el área de su competencia. 9. Solicitar a las autoridades competentes la adopción de las medidas necesarias para la protección y seguridad de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. 10. Enviar al Consejo Superior de la Judicatura a más tardar en el mes de diciembre de cada año, los informes, cómputos y cálculos necesarios para la elaboración del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial del año siguiente. Así mismo emitir los informes que en cualquier tiempo requiera dicha Sala; y, 11. Las demás funciones previstas en la ley, los reglamentos y los acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura".

El hecho que en sede administrativa se alegara la falta de competencia, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado²⁸, no impedía que, en oportunidad posterior, en sede judicial, la parte actora pudiera exponer nuevos o mejores argumentos, a fin de obtener la satisfacción de su pretensión, previamente planteada ante la Administración, de ahí que la Sala advierte que en el libelo demandatorio se invocó como nuevo cargo de nulidad la inexistencia del consentimiento de la demandante en el trámite de cumplimiento de la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010.

En este orden de ideas, si la pretensión de la parte demandante es la misma en sede administrativa y en sede judicial, esto es, la declaratoria de nulidad del acto contenido en la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010²⁹, encuentra la Sala que en el debate procesal el A quo no solo estaba facultado para pronunciarse respecto del cargo de nulidad en la demanda alegado sino también frente aquellos expuestos en sede administrativa, que en el presente caso corresponde a la alegada falta de competencia de la Dirección Seccional de Neiva para expedir el acto acusado, aspecto abordado por el A quo en la sentencia apelada y acogido para efectos de acceder a las pretensiones del libelo.

Por lo tanto, no le asiste razón a la entidad recurrente en cuanto afirma que el A quo desbordó sus competencias para dilucidar la controversia planteada por la parte actora, en la medida en que en sede administrativa y judicial existió identidad en la pretensión, sólo que ante la jurisdicción invocó una nueva causal de nulidad, de lo cual puede afirmarse que lo que la parte

²⁸ Sentencias del 23 de marzo de 2000, Exp. 5658, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa, del 20 de octubre de 2000, Exp. 10665 C.P. Dr. Daniel Manrique G. Y del 23 de febrero de 1996, Exp. 7262 C.P. Dr. Delio Gómez Leyva. Esa corporación en sentencia del 21 de junio de 2002, expediente 2500023270001999039001 (12382), dijo: "Si bien es cierto que los hechos que se proponen en la vía gubernativa le imponen un marco a la demanda, en la medida en que no se aceptan nuevos hechos en la vía contencioso administrativa, porque ello atenta contra el debido proceso, también lo es, que este criterio no impide que con ocasión de la demanda se expongan nuevas argumentaciones tendientes a reforzar la petición de nulidad de los actos administrativos acusados."

²⁹ folio 224 del cuaderno 2

actora hizo fue ampliar el debate con otros argumentos encaminados a obtener el mismo petitum, esto es, la nulidad de la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010, sin que la demandada pueda alegarse transgresión a los principios del debido proceso, lealtad procesal y el derecho de defensa de la parte demandada.

Así las cosas, a criterio de la Sala el A quo estaba facultado para analizar los cargos alegados en sede administrativa y jurisdiccional, en tanto los mismos estaban encaminados a una misma pretensión, esto es la ilegalidad del acto por el cual se declaró la prescripción de las diferencias causadas en favor de la señora María Judith Gasca Monje, por lo que, a continuación, procede la Sala a examinar la falta de competencia invocada por la parte actora, causal de nulidad en que se sustentó la nulidad declarada en la sentencia recurrida.

3.3.4.- Caso concreto. Descendiendo al asunto del sub lite, encuentra la Sala acreditado que la señora María Judith Gasca Monje el 15 de diciembre del 2009 radicó petición³⁰ ante la Dirección Seccional de Administración Judicial en Neiva a efectos del reconocimiento, liquidación y pago de la diferencia salarial entre el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal y el cargo de Oficial Mayor del Circuito.

Así mismo, que a través de Resolución No. 1048 del 29 de diciembre del 2009³¹ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva no accedió a lo pretendido, decisión contra la cual la aquí demandante interpuso recurso de reposición y apelación radicado el 29 de diciembre del 2009 contra la Resolución No. 1048³².

El recurso de reposición fue desatado por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva mediante Resolución No. 1055 del 30 de diciembre del 2009³³, confirmando la decisión recurrida, no obstante, ésta fue

³⁰ folio 136 del cuaderno 1

³¹ folio 172 ibídem

³² folio 183 ibídem

³³ folio 189 ibídem

revocada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a través de Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010³⁴, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la aquí demandante, acto administrativo que ordenó a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva “realizar los trámites administrativos y presupuestales necesarios para reconocer y pagar a la accionante, por el periodo correspondiente, la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y Municipal y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal”.

En cumplimiento de lo anterior, la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva expidió la Resolución No. 1033 del 25 de febrero del 2010³⁵, en la que dispuso “Reconocer a la peticionaria el derecho a la nivelación salarial (...) por el periodo comprendido entre el 05 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero de 2003”; y ordenó, además, que el jefe del Área Financiera de esa Seccional efectuara los trámites administrativos y presupuestales necesarios para realizar el pago respectivo.

Seguidamente mediante Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010³⁶ la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva declaró la prescripción de la obligación, en aplicación de las normas contenidas en el Decreto 1045 de 1978, decisión contra la cual la parte actora interpuso recurso de reposición y apelación el día 27 de diciembre del 2010³⁷, configurándose un acto ficto presunto ante el silencio de la administración.

A partir del recuento anterior, la Sala considera que, en el presente caso, se configura el vicio de nulidad por falta de competencia declarado en la sentencia recurrida, en la medida que, tal y como lo precisa el A quo, la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva no estaba facultada para pronunciarse de fondo respecto de la prescripción de las diferencias

³⁴ folio 199 ibídem

³⁵ folio 52 ibídem

³⁶ folio 224 del cuaderno 2

³⁷ folio 227 ibídem

salariales que habían sido reconocidas a la accionante al resolverse el recurso de apelación por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010.

Lo anterior, porque con fundamento en los hechos probados, a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva le correspondía la ejecución de la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010 expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, y en esa medida no estaba facultada para modificar el derecho sustancial de la actora, por lo que le estaba vedado declarar la prescripción de las diferencias salariales causadas con ocasión a la nivelación salarial.

Contrario a lo afirmado por la entidad recurrente, la imposibilidad de efectuar el pago respectivo a raíz de la ocurrencia de la prescripción se traduce en un aspecto que no fue abordado por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para efectos de reconocer el derecho a la demandante a través de la Resolución No. 0760 del 18 de enero del 2010, luego, la Dirección Seccional de Neiva solo era competente para ejecutar la decisión administrativa liquidando las diferencias económicas causadas, y en caso de resultar probada la extinción de las mismas por causa del transcurso del tiempo, como en efecto ocurrió, la administración contaba con la posibilidad de demandar sus propios actos si consideraba que los mismos era ilegales o contraventores del orden jurídico vigente.

En ese orden de ideas, estima la Sala que le asiste razón al A quo al declarar la nulidad de la Resolución No. 2054 del 10 de diciembre del 2010 expedida por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva, en cuanto declaró la prescripción de la obligación de la diferencia salarial existente entre el cargo de Oficial Mayor del Circuito y el cargo de Oficial Mayor Nominado de Tribunal por el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1998 hasta el 11 de enero del 2003, así como del acto ficto o presunto por la no respuesta al recurso de reposición y apelación interpuesto contra la anterior decisión por parte de la accionante, pues se reitera, a la Dirección Seccional de

Administración Judicial de Neiva le estaba vedado modificar el derecho sustancial de la actora.

Lo anterior máxime si se tiene en cuenta que la prescripción, en general es un modo de extinguir derechos por el paso del tiempo sin haberlos exigido¹⁵, que debe ser declarado por decisión judicial o en el momento en el que en sede administrativa se efectúa la reclamación laboral respectiva y así se decida sobre la misma, sin embargo, lo que aconteció en el presente asunto es que so pretexto de cumplirse una decisión de la administración, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Neiva expidió una nueva decisión con la que afectó el derecho sustancial ya reconocido a la actora con prescripción y en esa medida esta decisión, como ya se señaló era susceptible de demandada por tratarse de un nuevo pronunciamiento que excedió los parámetros de la decisión a ejecutar y que desbordó la competencia que tenía la entidad so pretexto de ejecutar la decisión.

En ese orden de ideas, el problema jurídico se resolverá en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia, al quedar demostrado que se presentó falta de competencia en la actuación adelantada por la Dirección Seccional de Administración Judicial de Neiva y que culminó con la declaratoria de prescripción de las diferencias salariales reconocidas a la señora María Judith Gasca Monje.

IV. COSTAS

4.1.- Costas en primera instancia. En la sentencia de primera instancia, el *A quo* se abstuvo de condenar en costas a la parte vencida, decisión que no fue objeto de apelación por la parte demandante en consecuencia, permanecerá incólume, atendiendo al principio de congruencia en las decisiones judiciales.

4.2.- Costas en segunda instancia. En relación con la procedencia de emitir condena en costas en segunda instancia, es preciso señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas³⁸ para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto³⁹, preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, normativa que en su artículo 365⁴⁰ consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

³⁸ Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

³⁹ "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

⁴⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

"(...) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

(...)

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas al recurrente en las costas de segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

(...)

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

(...)” (Resaltado por la Sala).

De lo anterior cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

Precisado lo anterior, se advierte que en el presente caso, una vez examinado el expediente, que no observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones que hagan procedente a la imposición de costas en segunda instancia.

En efecto, al expediente no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del presente proceso se hayan asumido gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida. Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la

causación de agencias en derecho, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

V. FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia dictada el 30 de abril de 2019, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO
Magistrado

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado ausente con permiso