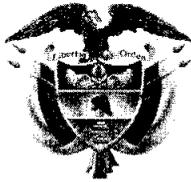


REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No.1 DE ORALIDAD

Magistrado Ponente: Dr. **FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Tunja, 7 ENE 2016

REFERENCIAS

MEDIO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO
CONTROL:

DEMANDANTE: JOSÉ DE JESÚS PARADA GARCÍA- LUIS FRANCISCO ESTUPIÑÁN BERNAL- LUCY AMANDA ESPÍNDOLA ARAQUE - MARTHA MARILCE ESPÍNDOLA MÁRQUEZ - MISAEL ANTONIO RÍOS CIFUENTES - MARÍA DEL CARMEN ESTUPIÑÁN DE PÉREZ - MARIA EMPERATRIZ VARGAS VARGAS- MARIO ENRIQUE SUA - PEDRO ANTONIO GUERRERO MUÑOZ - ROSA EUNIVE SANDOVAL BLANCO- RITA ANTONIA PINZÓN SUAREZ - ROSA INÉS MEDINA TRIANA - SONIA CONSUELO ÁNGEL SÁNCHEZ - MARÍA LEONOR ESTUPIÑÁN NAVAS .

DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

RADICACIÓN: 152383331703201400069-01

=====

Procede la Sala a resolver lo que en derecho corresponda respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Mixto de Descongestión de Duitama, el ocho (8) de mayo de dos mil quince (2015), que negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

I.1.- LA DEMANDA. (Fls. 15-25)

1.1. Los señores José de Jesús Parada García, Luis Francisco Estupiñán Bernal, Lucy Amanda Espíndola Araque, Martha Marilce Espíndola Márquez, Misael Antonio Ríos Cifuentes, María del Carmen Estupiñán de Pérez, María Emperatriz Vargas Vargas, Mario Enrique Sua, Pedro

Antonio Guerrero Muñoz, Rosa Eunive Sandoval Blanco, Rita Antonia Pinzón Suarez, Rosa Inés Medina Triana, Sonia Consuelo Ángel Sánchez, María Leonor Estupiñán Navas, a través de apoderado judicial, propusieron demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en contra del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, para que se declare la nulidad de los actos administrativos que negaron el reconocimiento, liquidación y pago de la prima extralegal de servicios, correspondiente a un mes de sueldo por cada año de servicio.

A título de restablecimiento de derecho, solicitaron condenar al ente demandado a reconocer, liquidar y pagar la prima extralegal o de servicios correspondiente a un sueldo por cada año de servicios conforme a lo establecido en la Ordenanza Departamental No 9 del 3 de diciembre de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 del 15 de diciembre del mismo año, además, que la citada prima sea tenida en cuenta para el reajuste de todas las prestaciones sociales y salariales.

1.2. Dentro del libelo demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes **HECHOS RELEVANTES:**

— Los demandantes laboran o laboraron como docentes vinculados al servicio público de la educación en la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá.

— Como consecuencia de lo anterior, radicaron derecho de petición solicitando el reconocimiento, liquidación y pago de la prima extralegal o de servicios conforme a lo establecido en la Ordenanza Departamental No 9 del 3 de diciembre de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 del 15 de diciembre del mismo año.

— Mediante los actos administrativos impugnados, el ente accionado negó lo solicitado.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

- Preámbulo y Artículos 2, 13, 53, 83, 90, 93, 94, 121, 122 y 209.
- Ley 60 de 1993
- Ley 115 de 1994
- Ley 715 de 2001
- Ley 812 de 2003
- Ley 1437 de 2011

A juicio de los accionantes, las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 revirtieron el proceso de nacionalización de la educación; así mismo, la

Ley 91 de 1989 dispuso que la prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes al situado fiscal serían asumidas por los Departamentos, caso en el cual, la planta de personal tendría el carácter de departamental, por tal razón los demandantes tienen en la actualidad el mismo régimen de los servidores públicos de la entidad demandada.

El pago de la prima deprecada está dispuesta en normas especiales de los docentes, como es el caso de la Ley 91 de 1989, que en el parágrafo 2 del artículo 15 establece que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio no asumiría el pago de la prima de servicios en favor del personal nacional o nacionalizado vinculado antes o después del 31 de diciembre de 1980. De su parte, el artículo 38 de la Ley 715 de 2001 establece que a los docentes y directivos docentes que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones solo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por la Ley.

Afirmó que la prima deprecada fue creada por medio de la Ordenanza No 9 del 3 de diciembre de 1980, reglamentada por el Decreto 1325 del 15 de diciembre del mismo año, normas que fueron expedidas antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991; consideró que la entidad demandada debe reconocer y pagar la prima pretendida desde que el Departamento fue certificado para la administración de la educación pública por efectos de la descentralización administrativa.

Expuso que los actos enjuiciados transgreden de manera directa el principio de igualdad, pues son varios los conceptos positivos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional que consagran la viabilidad de reconocer las primas extralegales con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones. En este sentido, consideró que los demandantes tienen los mismos derechos de los demás funcionarios del Departamento, en especial a recibir la prima extralegal creada con la pluricitada Ordenanza.

En suma, el acto enjuiciado fue expedido con *falsa motivación*, pues la documental aportada evidenció la viabilidad del reconocimiento pretendido por los demandantes al cumplir con los requisitos exigidos, y con *desviación de poder*, pues la entidad demandada desconoce los fines generales del Estado Social de Derecho.

I.2.- DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA. (fls. 257-261)

El Juzgado Tercero Administrativo Mixto Descongestión de Duitama, mediante sentencia del ocho (08) de mayo de dos mil quince (2015), negó las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

Descendió al caso concreto para concluir que la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos del nivel territorial corresponde al Gobierno Nacional, por lo cual, los demandantes no tienen derecho a percibir la prima solicitada pues la Asamblea Departamental del Boyacá no estaba facultada para fijarla.

La Juez A quo consideró que no es posible ordenar el reconocimiento de la prima de servicios, debido a que dicha prestación no está dentro de las previstas por el Gobierno Nacional dentro del marco regulatorio fijado por el legislador.

Posteriormente, manifestó que las normas territoriales proferidas en 1980 son inconstitucionales, pues para esa época, así como ocurre en la actualidad, la Asamblea Departamental no estaba facultada para fijar prestaciones sociales como la prima de servicios, por lo que, procede en este caso inaplicar por vía de excepción de inconstitucionalidad la Ordenanza 09 de 1980, así como el Decreto Reglamentario No 1325 del mismo año, circunstancia que impide acceder a las pretensiones de la demanda con fundamento en los preceptos invocados en el líbello introductorio.

I.3.- EL RECURSO DE APELACIÓN. (fls. 263-267)

El apoderado de la parte demandante interpuso y sustentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia exponiendo los siguientes argumentos:

La providencia impugnada no tiene en cuenta que, a través de los procesos de descentralización administrativa y en especial con el contenido de las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, la Nación fue subrogada por las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones en materia salarial y prestacional, correspondiéndole efectuar el pago de los mencionados derechos a las entidades territoriales certificadas como nominadoras de los docentes.

Afirmó que según lo dispuesto en el inciso 5 artículo 6 de la Ley 60 de 1993, el régimen de remuneración y las escalas salariales de los docentes de los órdenes Departamental, Distrital o Municipal (servidores públicos de régimen especial), se regirá conforme a lo dispuesto en el Decreto – Ley 2277 de 1979; además, la Ley 715 de 2001 cambió el situado fiscal por el Sistema General de Participaciones, entregando a los Distritos y Municipios certificados la responsabilidad

de los sectores salud y educación, siendo los responsables de administrarlos y reconocer los derechos salariales.

En cuanto al sector educativo, la referida ley modificó la planta docente convirtiéndola en departamental, distrital o municipal, es decir, que es administrada por el Departamento, Distrito o Municipio, adicionalmente señaló que no se podía modificar los derechos prestacionales y salariales de los docentes contenidos en la Ley 91 de 1989. Citó además el contenido del Decreto 1919 de 2002 e indicó que, según el artículo 1º, los empleados territoriales también gozarían del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional.

Expuso que dejar por fuera al personal docente de las prebendas expedidas por el Departamento de Boyacá, vulnera el derecho a la igualdad, pues la Ley y la jurisprudencia ya han reconocido que gozarían de los mismos beneficios de los empleados públicos del ente territorial al que pertenezcan.

Por último, manifiesta su desacuerdo respecto de la condena en costas impuesta en la parte resolutive del fallo, pues para tal fin, debe demostrarse plenamente en el proceso su valor; en el presente caso no se han causado.

Insistió en que debe existir una relación proporcionada entre el cobro de las costas, para lo cual deben tenerse en cuenta la temeridad o dilación, siendo evidente que el presente tramite no reviste tales situaciones, por el contrario se desarrolló bajo los parámetros de economía procesal, por lo cual, solicita se revoque la condena en costas.

I.4.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA.

Proferida y notificada en debida forma la providencia que corre traslado de alegatos de conclusión, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática de la discusión, la sala abordará, en su orden *i.* lo que se debate en segunda instancia y la formulación del problema jurídico, *ii.* La relación

de los hechos probados, y, finalmente *iii*. El estudio y la solución del caso en concreto.

Antes de abordar la citada labor, la Sala advierte la necesidad de referirse al trámite adoptado por la Juez A quo para la expedición del fallo de primera instancia en los siguientes términos:

CUESTIÓN PREVIA

El Juzgado Tercero Administrativo Mixto de Descongestión del Distrito Judicial de Duitama, realizó audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA el día 5 de mayo de dos mil 2015 (252-255).

En el desarrollo de la misma, y luego de dar por terminado el decreto de pruebas expuso lo siguiente:

“Ahora bien, al no existir pruebas por practicar, corresponde al Juzgado en aplicación a lo preceptuado por el último inciso del artículo 179 del CPACA, **prescindir de la audiencia de pruebas**”

Acto seguido, dio por terminada la audiencia inicial, corrió traslado a las partes de presentar alegatos de conclusión, y dictó el sentido del fallo en aplicación a lo establecido en el artículo 182 del CPACA, aclarando que la sentencia sería proferida por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, lo cual, en efecto ocurrió el día 8 de mayo de 2015 (fls 257-262).

Al realizar un análisis de la norma¹ que sirvió como sustento para prescindir la etapa probatoria, se concluye que al tratarse de un asunto que no requería la práctica de pruebas, el fallo de primera instancia **debía ser dictado en audiencia inicial**, dando previamente la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

En tal sentido, se advierte que el hecho de emitir el sentido del fallo en audiencia inicial, y proferirlo por escrito dentro de los diez (10) días siguientes en aplicación de lo establecido en el numeral segundo del artículo 182 del CPACA, es una actuación “irregular”, cuando se ha omitido la realización de la audiencia de pruebas, como en efecto ocurrió en el presente caso.

¹ Inciso final artículo 179 del CPACA.

“Cuando se trate de asunto de puro derecho no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la segunda etapa y procederá a dictar la sentencia dentro de la audiencia inicial dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión”

La anterior consideración tiene su fundamento en que la finalidad del deber legal consagrado en el inciso final del artículo 179 del CPACA, no es otra, que evitar la dilación injustificada en la expedición del fallo, en especiales casos donde el juez ya cuenta con todos los elementos de juicio para adoptar una decisión de fondo.

Si bien, la conducta descrita no encuadra dentro de las causales de nulidad consagradas en el artículo 133 del CGP, sí es considerada por esta Sala como una irregularidad que atenta contra los principios de celeridad y economía procesal.

A pesar de no ser necesario retrotraer los efectos de ninguna de las etapas procesales adelantadas hasta el momento, se considera que el aspecto analizado en esta cuestión previa adquiere relevancia para evitar que a futuro se siga cometiendo una indebida aplicación de las normas que rigen el procedimiento contencioso administrativo, y en dicho sentido, se realiza un llamado de atención a la juez de primera instancia, para que en lo sucesivo, se sirva dictar fallo en audiencia inicial en aquellos casos donde considere adecuado prescindir de la etapa probatoria.

II.1.- LO DEBATIDO EN SEGUNDA INSTANCIA Y PROBLEMA JURÍDICO.

En síntesis, el A-quo negó a las súplicas de la demanda, al considerar que la prima extralegal pretendida tiene su origen en la Ordenanza No 09 del 3 de diciembre de 1980, expedida por la Asamblea Departamental, sin competencia para ello, pues ni bajo el amparo de la Constitución de 1886, modificada por el Acto Legislativo 1 de 1968, ni en vigencia de la actual Carta Política, las entidades territoriales han tenido la facultad para establecer el régimen salarial y prestacional de sus empleados, por lo que la norma en que se fundan las pretensiones es inconstitucional.

La parte demandante refutó el fallo de primer grado, argumentando que por medio de lo establecido en las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, fueron transferidas la funciones en materia salarial y prestacional de la Nación a las entidades territoriales, siendo estas últimas las encargadas de efectuar el pago de los citados derechos como nominadoras de los docentes; además, expuso que la expedición del Decreto 1919 de 2002 zanjó la distinción del régimen salarial y prestacional de los empleados del orden territorial y nacional, pues los primeros gozarían del régimen de prestaciones sociales señalado la para los empleados públicos de la

Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional. Además se opone a la condena de costas impuesta, por considerar que en la presente actuación no se causaron.

Conforme a lo expuesto, corresponde a la Sala determinar si los docentes demandantes tienen derecho al reconocimiento de la prima extralegal de servicios, para lo cual previamente deberá definirse:

- ¿La prima de servicios reconocida en la Ordenanza 09 de 1980, es un derecho salarial o prestacional?.
- ¿La Asamblea Departamental de Boyacá gozaba de competencia para crear la prima deprecada?.
- ¿El proceso de descentralización de la educación, consagrado en las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, originó una modificación en la competencia para determinar el régimen salarial y prestacional de los docentes territoriales?.
- ¿Vulnera el derecho a la igualdad de los demandantes, en su calidad de docentes, que no le sean reconocidos los mismos factores salariales que a un empleado del orden territorial?.

II.2.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- La Asamblea Departamental de Boyacá, el día tres (3) de diciembre de mil novecientos ochenta (1980), profirió la Ordenanza No 9 del mismo año, que en su artículo 3º creó, a partir del primero (1º) de enero de mil novecientos ochenta (1980), una prima de servicios anual equivalente a un mes de sueldo, pagadera los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año; la citada disposición fue reglamentada conforme a lo dispuesto por el Decreto 1325 del 12 de diciembre de 1980 (fls.212-217).
- El 28 de diciembre del año 2012, la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá dio respuesta al requerimiento 2012PQR19538 presentado por 6178 docentes, negando el reconocimiento y pago de la prima de servicios contenida en el numeral 3º de la Ordenanza No 9 de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 del 15 de diciembre de 1980, oportunidad en la cual se expuso que los docentes y directivos docentes vinculados al servicio del Departamento de Boyacá gozan de un régimen especial

contenido en los Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002; además, que solo el Gobierno Nacional es competente para establecer salarios y prestaciones (fls 35-193).

- Mediante escrito radicado el 31 de mayo de 2013, fue interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto No 18 del 28 de diciembre de 2012 (fls. 194-202).

- El 15 de julio de 2013, la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación de Boyacá decidió no reponer la decisión que niega el reconocimiento y pago de la prima de servicios a los docentes del Departamento de Boyacá (fls. 206-208).

II.3.- ESTUDIO Y SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO.

La Sala confirmará la sentencia apelada al considerar que no hay lugar al reconocimiento de la prima de servicios deprecada, pues la Ordenanza que la creó fue expedida por la Asamblea del Departamento de Boyacá sin competencia, además tal reconocimiento es ajeno al régimen salarial de los docentes.

3.1. Naturaleza del derecho reclamado- Prima de servicios contenida en la Ordenanza 09 de 1980, expedida por la Asamblea del Departamento de Boyacá.

A fin de resolver el problema jurídico planteado es menester analizar si los entes territoriales, específicamente las Asambleas Departamentales, para el año de 1980, contaban con la facultad de crear la prima de servicios pretendida; para tal fin se debe determinar la naturaleza jurídica de emolumento, pues tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, la competencia para la fijación del régimen salarial no es la misma que se asigna para establecer el régimen prestacional.

En la legislación colombiana, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo define al salario como una contraprestación a la labor desarrollada por el trabajador; además, se ha considerado como uno de los elementos constitutivos de la relación laboral, y tiene como finalidad que el empleado reciba los medios suficientes para llevar una vida digna.

Por su parte, las prestaciones sociales deben ser entendidas como

prerrogativas a favor del trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, con el propósito de **cubrir riesgos o necesidades del trabajador**, que tengan su fuente en la relación de trabajo. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia de fecha 18 de julio de 1985, estableció lo siguiente:

"Prestación social es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno del trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. Se diferencia del salario en que no es retributiva de los servicios prestados y de las indemnizaciones laborales en que no reparan perjuicios causados por el patrono".

Atendiendo a lo aludido, es posible inferir que si bien salario y prestación social nacen de la relación laboral, la diferencia entre estos conceptos radica en su objeto; mientras que el primero pretende retribuir o remunerar al empleado por la prestación del servicio, el segundo busca protegerlo de ciertos riesgos o contingencias que puedan ocasionarse dentro de la relación laboral; al respecto, el Consejo de Estado ha expuesto lo siguiente:

"No obstante devenir de una misma fuente, las dos tienen características que las diferencian, como que la prestación social no retribuye propiamente la actividad desplegada por el trabajador sino que cubre unos riesgos, infortunios o necesidades a que pueden verse enfrentados.

*También distan en que las prestaciones sociales no emergen por criterios particulares y concretos, sino por aspectos generales en relación con todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos, contrario sensu, el salario si se constituye frente a casos a casos particulares y concretos, atendiendo a un factor objetivo y otro subjetivo."*²

El artículo 3º de la Ordenanza No 9 de 1980 es del siguiente tenor:

"A partir del primero (1º) de Enero de 1.980 los empleados al servicio del Departamento o sea la Administración central, tendrán derecho a una prima de servicios anual equivalente a un mes de sueldo, que se pagará en los primeros días del mes de Julio de cada año".

Con base en la distinción realizada entre salario y prestación social, concluye la Sala que la prima de servicios objeto del *petitum*, es por su naturaleza un factor salarial, toda vez que en su acto de creación no se

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", sentencia de fecha 21 de octubre de 2011, radicación 52001-23-31-000-2003-00451-01 (1016-09): Magistrado Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

advierte que haya sido dispuesta para zanjar ninguna contingencia o riesgo del trabajador. Es de aclarar, que no todas las primas tienen la naturaleza de salario, siendo necesario en todos los casos verificar en el acto de creación cuál es su finalidad.

A manera de ejemplo, el Consejo de Estado, en sentencia de fecha 21 de octubre de 2011³, consideró que la prima creada por medio de la Ordenanza Departamental No 003 de 1998 de la Asamblea de Nariño, a favor de los diputados, es una prestación social, pues tiene como fin incrementar sus ingresos en un sesenta por ciento (60%), dinero que debe ser destinado para localización, vivienda y salud. En idéntico sentido la denominada prima de clima creada con la Ordenanza 23 del 9 de diciembre de 1959 por el Departamento de Boyacá, destinada para amparar al trabajador de los riesgos que se originen por desempeñar su función en lugares donde los climas fueron reconocidos como insalubres.

Se advierte entonces que la prima de servicios creada por la Ordenanza 09 de 1980 no es una prestación social, pues la misma no tiene otra finalidad que la de retribuir los servicios prestados. En otras palabras, la Sala concluye que la prima deprecada, por su naturaleza jurídica, se aparta del régimen prestacional para ubicarse en el régimen salarial de los servidores públicos.

Cabe agregar que el Decreto 1042 de 1978, artículos 58 a 60, estableció la prima de servicios como un factor salarial (art. 42-f *ibídem*), a favor de los Empleados Públicos que desempeñen distintas categorías de empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales del orden nacional. Esta prima es anual y equivalente a 15 días de remuneración o proporcionalmente en razón de una doceava parte por cada mes completo de labor y siempre que hubiere servido en el organismo por lo menos un semestre. Se paga en los primeros quince días del mes de julio de cada año.

Una vez dilucidada la naturaleza jurídica de la prima deprecada, que se reitera no es una prestación social, la Sala procede hacer un breve recuento de las disposiciones que sobre el régimen salarial han previsto tanto la Constitución de 1986 como la de 1991 para delimitar el régimen competencial en esta materia.

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", sentencia de fecha 21 de octubre de 2011, radicación 52001-23-31-000-2003-00451-01 (1016-09); Magistrado Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

3.2. Competencia para la fijación del régimen salarial de los servidores públicos.

La Constitución Política de 1886, en su artículo 76 inciso 7º, estableció como función del Congreso la creación de todos los empleos que demanda el servicio público. Posteriormente, la reforma implementada con la expedición del Acto Legislativo No 3 de 1910 contribuyó a la racionalización del control del poder político restringiendo la concentración de poderes en el Congreso de la República; la citada norma, en su artículo 55 numeral 5, confirió a las Asambleas Departamentales la creación y supresión de Circuitos de Notaría y de Registro y la fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y **sueldos**; disposición que fue reiterada por el Acto Legislativo No 1 de 1945.

Luego, fue expedido el Acto Legislativo No 1 de 1968, norma que en su artículo 11 modificatorio del artículo 75 de la Constitución de 1886, dispuso que el Congreso de la República tendría la función de **fijar las escalas de remuneración** correspondiente a las distintas categorías de empleo a nivel nacional; la cual se atribuyó en sus artículos 57⁴ y 62⁵ ibídem en el plano Departamental a la Asamblea, y Municipal al Concejo.

Por su parte, el artículo 39 de la reforma en comento, confirió al Presidente de la República, la facultad de crear, suprimir o fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y subalternos del Ministerio Público, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9 del artículo 76 del Acto Legislativo.

Con fundamento en lo anterior, la Sala colige que el régimen salarial de los servidores departamentales, en vigencia de la anterior Constitución, estaba a cargo de las Asambleas departamentales hasta antes de la reforma constitucional de 1968.

En efecto, de lo expuesto se infiere que originalmente la Constitución de 1886 confería a las Asambleas Departamentales la facultad de establecer el régimen salarial de los empleados del ente territorial; situación que permaneció incólume en las reformas constitucionales de 1910 y 1945; es a partir de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1968 que se puede hablar de una competencia compartida para la fijación de

⁴ Modificatorio del artículo 187 de la Constitución de 1886.

⁵ Modificatorio del artículo 198 de la Constitución de 1886.

los salarios de los empleados públicos, en el entendido que el Presidente de la República y los Gobernadores, son los facultados para fijar los salarios de los trabajadores a su cargo, pero con estricto sometimiento a los parámetros fijados por el Congreso.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el concepto rendido el 18 de julio de 2002, en cuanto a la reseña histórica del sistema salarial y prestacional de los empleados públicos, concluyó:

"(...) El constituyente de 1991, entonces conservó el concepto que venía desde la reforma constitucional de 1968, en relación con la necesidad de existencia de una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo en la regulación de determinadas materias, una de ellas la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, entre otros servidores del Estado, en donde la función del primero se debe limitar a establecer unos marcos generales, unos lineamientos que circunscriban al segundo la forma como este ha de desarrollar su actividad reguladora para los asuntos específicamente señalados por la propia constitución.

3.2 En relación con la determinación salarial del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de los que acontecía en vigencia de la Constitución de 1986, en donde el Congreso, era quien señalaba la escala de remuneración en los distintos empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no solo la escala de remuneración, sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional (...)"

La Sección Segunda del Consejo de Estado ha concluido que las Asambleas Departamentales, en el ámbito salarial, no tienen potestad alguna "... para crear o eliminar elementos o factores salariales, pues su competencia desde el año 1968 fue otorgada para únicamente establecer las escalas salariales".⁶

Cabe agregar que en la misma providencia el Consejo de Estado precisó así la facultad constitucional para establecer las escalas salariales:

"Resalta la Sala, que la facultad constitucional otorgada a las Asambleas Departamentales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, como en anterior oportunidad lo advirtió la Corporación⁷, es de índole eminentemente técnica, que no comprende la facultad de crear el salario o factores salariales, sino que se limita a la de agrupación o clasificación de los empleos del nivel departamental en las diferentes categorías, debiendo señalar en forma escalonada las consecuencias económicas que se derivan de dicha categorización."

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A". Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia de 24 de mayo de 2012. Rad. 15001-23-31-000-2008-00551-01 (0359-11).

⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 11 de septiembre de 2003. Radicado No. 1513. Consejera Ponente Dra. Susana Montes de Echeverri.

Ahora bien, la Constitución de 1991 estableció en su artículo 150 numeral 19 literal e) que sería labor del Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para regular el régimen **salarial** de los empleados públicos, en tal sentido se puede concluir que en el actual ordenamiento constitucional se consolidó la citada competencia concurrente para la fijación del régimen salarial dispuesta desde el Acto Legislativo 1 de 1968, en el entendido que mantuvo en cabeza de las Asambleas y Concejos la función de establecer las escalas de remuneración con sujeción a lo establecido por la Ley.

En cuanto a la labor de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, los artículos 300 numeral séptimo y 313 numeral 6, contemplan que estas corporaciones tienen como función determinar las escalas de remuneración dentro de las distintas categorías de empleo dentro de su circunscripción; respecto a la autonomía de que gozan los entes territoriales en la materia analizada, la Corte Constitucional⁸ en la sentencia citada expuso lo siguiente:

" .. pese a la autonomía y facultades que la Constitución reconoce a las corporaciones públicas administrativas de los distintos entes territoriales y a sus jefes máximos en materia salarial (artículos 267; 300, numeral 7, 313, numeral 6; 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), la competencia de éstos se encuentra circunscrita no sólo por la ley general que sobre la materia expida el Congreso de la República, sino por las normas que, dentro de su competencia, dicte el Gobierno Nacional para el desarrollo de la mencionada ley. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

*"..." resulta claro que la expedición de las normas que regulan el fenómeno de la función pública en el **sector departamental y municipal**, son de competencia exclusiva y excluyente de los órganos centrales, vale decir, del Congreso de la República y del Presidente de la República; (...) **en efecto, la determinación del régimen prestacional y salarial de los empleados departamentales y municipales se encuentra constitucionalmente establecido en el artículo 150 superior.**"*

Se extrae del criterio jurisprudencial citado que el Congreso tiene como función señalar los principios y parámetros que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la fijación de salarios de los empleados públicos, a su vez el Gobierno debe señalar los límites máximos de los salarios teniendo en cuenta lo dictado por el Congreso, los órganos de elección popular a nivel local deben fijar las escalas de remuneración de sus empleados, y los Gobernadores y Alcaldes están encargados de la fijación de los emolumentos de sus servidores con sujeción a los límites establecidos en los Acuerdos y Ordenanzas.

⁸ Corte Constitucional Sentencia C 510/1999.

Así las cosas, desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 1968, fue modificada la competencia en la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, tal como lo consideró el Consejo de Estado⁹ en los siguientes términos:

"En efecto, las Asambleas Departamentales pasaron de tener una potestad amplia consistente en fijar el sueldo de los empleados departamentales, a asumir una competencia, cuyo contenido corresponde a una fase más técnica en la organización de los servidores públicos de ese nivel, en virtud de la cual, le corresponde a estos órganos "Determinar (...) la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo."

En atención a lo establecido hasta el momento, se puede concluir que antes de la reforma constitucional de 1968, la Constitución de 1886 facultaba a las Asambleas Departamentales para crear elementos salariales como la prima pretendida, en tal caso, las Ordenanzas que en tal sentido fueron expedidas antes de 1968 se encuentran ajustadas a derecho por haber sido realizadas conforme a las leyes vigentes al momento de su expedición, lo que no sucede con las Ordenanzas que crean factores salariales después de la entrada en vigencia de la citada reforma constitucional pues, a partir de dicho año, los entes territoriales carecen de competencia para su fijación.

3.3. Evolución normativa del sistema de educación- Efectos de la descentralización de la educación - Leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 715 de 2001.

En principio, por disposición de la Ley 43 de 1975, la educación era considerada como un servicio a cargo de la Nación, con posterioridad fue expedida la Ley 91 de 1989, por medio de la cual, se creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, norma en virtud de la cual se clasificó a los docentes en nacionales, nacionalizados o territoriales dependiendo de su fecha de vinculación a la docencia y la entidad que suscribió el acto de nombramiento.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, específicamente la disposición contenida en el artículo 356, se descentralizó de manera definitiva la educación, situación que hizo necesario fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales y redistribuir los recursos del situado fiscal bajo las reglas que el mismo artículo constitucional estableció, por lo cual, fue expedida la Ley 60 de 1993, que sobre el particular dispuso:

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de once (11) de septiembre de dos mil tres (2003), radicación 1.518. MP Susana Montes de Echeverry.

"Artículo 3º.- Competencias de los departamentos. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

1.- Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos ministerios."

La norma citada se limitó a realizar una redistribución de competencias asignando a los entes territoriales la administración de los recursos de la Nación para el sector educación, sin que dicha disposición implique una modificación del régimen salarial que venían gozando los docentes tal como lo dispuso el artículo 6 *ibidem* que sobre la materia consagró:

Artículo 6º.- Administración del personal. Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales.

(...)

*El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de **servidores públicos de régimen especial** de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4ª. de 1992. (subraya fuera de texto).*

En análisis de lo anterior se advierte que si bien se realizó una modificación en la administración de los recursos y la denominación de los docentes que ingresarían a las plantas de personal de los Departamentos o Municipios, dicho cambio no produjo una modificación en su régimen salarial, el cual por disposición expresa del artículo 6 de la Ley 60 de 1993, seguiría siendo regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 y 91 de 1989, que es una norma especial para los docentes, además, el citado precepto fue claro al establecer que los maestros son "servidores públicos del régimen especial", cuya relación laboral se rige por normas también especiales; así las cosas, la expedición de la Ley 60 de 1993, de ninguna manera implicó aplicación a los docentes de docentes de las normas consagradas para empleados públicos territoriales tal como se desprende del siguiente criterio:

"El régimen prestacional y salarial aplicable al personal docente es el contemplado en La Ley 91 de 1989, antes y con posterioridad a la expedición de la ley 60 de 1993; esta última mantuvo las previsiones contempladas en la Ley 91 de 1989 para todos los docentes que se incorporen sin solución de

continuidad y las nuevas vinculaciones a las plantas departamentales y distritales".¹⁰

De otra parte, en desarrollo del proceso de nacionalización de la educación, fue expedida la Ley 115 de 1994, por medio de la cual, se fijaron las competencias de la Nación y las entidades territoriales en materia de educación, en cuanto a la primera fue expuesto en el artículo 19 que sigue:

Artículo 19.- Transferencia de los Recursos del Situado Fiscal. Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente a los departamentos y distritos, de acuerdo con la distribución dispuesta en la ley anual de presupuesto, o directamente a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente Ley mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda.

(...)

Los recursos del situado fiscal para educación cedidos a los departamentos y distritos, serán girados por la Nación a los Fondos Educativos Departamentales o Distritales, cuya estructura para pago de salarios y liquidación de prestaciones serán fijadas por la entidad territorial correspondiente conforme a los criterios que establezcan la ley y el Gobierno Nacional, con la excepción definida en el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual los recursos del Situado Fiscal serán girados a los Fondos Educativos Municipales."

Con posterioridad, fue expedido el Acto Legislativo No 01 de 2001 que sustituyó el situado fiscal por el Sistema General de Participaciones, por lo cual, fue expedida la Ley 715 de 2001, norma que en su artículo 5 insistió en que la competencia para la regulación y formulación de políticas generales recae en la Nación y las funciones de administración y prestación del servicio educativo recae en las entidades territoriales (artículos 6, 7 y 8).

Se puede concluir de lo expuesto hasta el momento que la descentralización de la educación consagrada en la Constitución de 1991 y ejecutada de conformidad a lo previsto en las leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 715 de 2001 no implicó modificación en el régimen salarial de los docentes, ni de las competencia compartida para su fijación. en otros términos, si bien puede considerarse que los entes territoriales ejercen ciertas labores como empleadores de los docentes, dentro de ellas no está la determinación de los salarios, que es una competencia compartida entre dicho entes, el Gobierno Nacional y el Congreso, pues estos, son cancelados con recursos del Sistema

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección "A", sentencia de fecha 22 de junio de 2000, Magistrado Ponente Ana Margarita Olaya Forero.

General de Participaciones, y por su naturaleza, deben ser destinados conforme a los criterios establecidos en la Ley y el Gobierno Nacional.

3.4. Tesis adoptada por la Sala y caso concreto.

Los demandantes son docentes que pretenden les sea reconocida la prima extralegal o de servicios contenida en la Ordenanza No 09 de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 del 15 de diciembre del mismo año, expedidos por la Asamblea del Departamento de Boyacá y la Gobernación respectivamente.

Sea lo primero advertir que el derecho reclamado nació como un reconocimiento para los funcionarios de la administración central del ente territorial, en tal sentido la sola lectura de la norma que creó la prima se advierte que no está destinada para los docentes.

Los argumentos presentados por la parte demandante tanto en el libelo como en el escrito de apelación, se centran en que los demandantes tienen derecho a este reconocimiento, como quiera que por el proceso de descentralización de la educación establecido en las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, hacen parte de la planta de personal de los entes territoriales, y en ese sentido, les deben ser reconocidos los mismos derechos que actualmente disfrutaban los demás servidores del departamento.

Sin embargo, tal como fue expuesto en la presente providencia, no es posible realizar dicho reconocimiento por las siguientes razones:

_.Falta de competencia: La prima de servicios reclamada es un factor salarial, que tiene como fuente principal la Ordenanza 9 del 3 de diciembre de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 del mismo año, normas que fueron expedidas sin competencia por parte de la Asamblea Departamental, pues para esa época, se encontraba vigente la reforma constitucional de 1968, norma a partir de la cual se consagró una competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno y los entes territoriales en la fijación del régimen salarial de los servidores públicos de los Departamentos y Municipios.

Conforme a lo expuesto, se concluye que no es posible hacer extensivo a los docentes, un derecho cuya fuente principal está en un acto expedido sin competencia, pues tal como fue expuesto en suficiencia, para el año de 1980, las Asambleas Departamentales no tenían a su cargo la determinación de los salarios de los servidores públicos del

orden territorial, como si sucedía antes de la reforma constitucional de 1968.

En virtud de la falta de competencia de la Asamblea Departamental para crear un factor salarial, tampoco es admisible alegar la vulneración del derecho a la igualdad, pues el vicio competencial se predica del acto creador de la referida prima y, por tanto, extensible a todos los servidores públicos del orden territorial.

_.De otra parte, se advierte que el proceso de descentralización de la educación consagrado en la Constitución de 1991 y materializado con la expedición de las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, de ninguna manera implicó un cambio en la distribución de las competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno y los entes departamentales, para la fijación del régimen salarial de los docentes vigente en el ordenamiento jurídico colombiano desde la reforma de 1968.

Es importante aclarar que por la citada descentralización, se delegó en los Departamentos y Municipios la administración de la planta de personal docente dentro de cada jurisdicción, sin embargo, no puede dejarse de lado que si bien para algunos efectos los entes territoriales fungen como empleadores, los dineros con los cuales se cancela el salario provienen del Sistema General de Participaciones, en tal sentido, su destinación y distribución depende de la Nación, por tanto, las disposiciones contenidas en las Ordenanzas Departamentales o Concejos Municipales no pueden modificar las disposiciones que sobre el régimen salarial de los docentes realice el Gobierno siguiendo los parámetros de la Ley.

3.5. Excepción de inconstitucionalidad.

En principio, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del CPACA, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que les confiere el carácter ejecutorio, y por ello, salvo disposición legal en contrario, las autoridades, por sí mismas, pueden ejecutarlos de inmediato; sin embargo, hay casos en los cuales la autoridad pública –cualquiera- puede aplicar la excepción de inconstitucionalidad, o el juez administrativo, además, la de ilegalidad, según el caso, cuando el acto administrativo contraviene ostensiblemente la jerarquía normativa.

En efecto, el artículo 4º Constitucional señala: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*.

Esta norma no solamente le otorga primacía y fuerza normativa a la Constitución sobre las demás, sino que le impone a las autoridades públicas y sobre todo las judiciales, la competencia de aplicar directamente la Constitución, siempre que haya conflicto entre cualquier otra norma de carácter jurídico. De manera expresa señala que el texto de la Carta Política debe prevalecer sobre las demás normas de rango inferior.

Para el caso de las leyes y actos administrativos, la obligación es expresa, ya que el juez contencioso puede desconocer una norma de inferior jerarquía en beneficio únicamente de la Carta Política; en tal sentido, no está obligado a remitirla al Tribunal Constitucional o al Consejo de Estado, sino que llanamente se remite a inaplicarla. En esta medida, se reconocen efectos vinculantes solamente para las partes intervinientes en el conflicto específico. Así, la norma inaplicada no se entiende anulada o declarada inexecutable con efectos generales o erga omnes, sino que, se inaplica para el caso concreto.

El artículo 148 de la Ley 1437 de 2011 señala:

"Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la Ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo solo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte."

De acuerdo con la norma citada, es posible que el acto administrativo acusado -general o el particular y concreto- contradice directamente la Constitución o la ley o esté amparado por otro acto de carácter general que desconoce el principio de jerarquía, tal situación conlleva al juez a declarar, según el caso, la excepción de ilegalidad o inconstitucionalidad que regula el artículo 148.

El Máximo Tribunal Constitucional, en sentencia C-037 del veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), dispuso:

5. El orden jurídico como sistema jerárquico.

12. La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en

dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

En relación con la jerarquización normativa que emana de la Constitución, esta Corte ya ha tenido ocasión de decir lo siguiente:

“No todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución.” (C-131-93)

De esta condición jerárquica del sistema jurídico, se desprende entonces la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución.

II.4. CONCLUSIONES.

De todo lo expuesto la Sala concluye:

_. La prima de servicios solicitada es un factor salarial.

_. En vigencia de la Constitución de 1886, las Asambleas podían válidamente fijar el régimen salarial de los empleados del Departamento lo mismo ocurría a nivel Municipal con los Concejos; sin embargo, el citado régimen de competencia fue modificado por la reforma constitucional de 1968, a partir de la cual, el régimen salarial es fijado por el Gobierno Nacional, conforme a los parámetros dictados por la Ley.

_. Las Asambleas Departamentales se encontraban facultadas para crear factores salariales antes de 1968, sin embargo, la que ocupa la atención de la Sala, fue expedida sin competencia, por lo cual, no pueden considerarse como fuente de derechos.

_.La descentralización de la educación consagrada en las leyes 60 de 1990 y 715 de 2001, no implicó modificación de la competencia compartida para la fijación del régimen salarial, ni modificación del régimen laboral docente.

Conforme a lo expuesto se confirmará la decisión de primera instancia que inaplicó por inconstitucional el artículo 3º de la Ordenanza 09 de 1980 y su Decreto Reglamentario 1325 de 1980, y negó las pretensiones de la demanda.

De las costas y agencias en derecho

La juez A quo condenó en costas a la parte demandante y fijó como agencias en derecho el dos por ciento (2%) de las pretensiones que equivale a la suma de dos millones ciento veintinueve mil novecientos cuarenta y cinco pesos (\$2.129.945); condena a la que se opone en el escrito de impugnación argumentando que no se causaron gastos diferentes a los asumidos por dicha parte, y que la complejidad y duración del asunto no amerita su imposición.

Es importante señalar que el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso consagra un régimen objetivo de costas, señalando que *se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, (...)*.

Al respecto, en caso similar, el Consejo de Estado indicó que la condena en costas no hace referencia a la imposición de las mismas de manera objetiva sin que medie sustento alguno que permita evidenciar la conducta de las partes. Es necesario aciarar que la norma alude a la obligación que tiene el Juez de pronunciarse sobre la procedencia de la imposición de condena en costas, tal como se explica a continuación:

"...Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión "dispondrá", lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales.

Como quiera que este proceso fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no hay lugar a predicar que sea de aquellos en los cuales se esté ventilando un interés público y bajo esa perspectiva se hace necesario entrar a disponer sobre la condena en costas, por cuanto el interés involucrado en esta instancia es sin lugar a dudas de carácter individual, al estar referido en forma exclusiva a la órbita particular de la parte que promovió el recurso de apelación que ahora se decide.

En ese orden de ideas, deberá darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso, por ser la norma adjetiva actualmente vigente en materia de costas. Aunque en el numeral 1º de dicho precepto se establece en forma perentoria que "se condenará en costas [...] a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación [...]" y en el numeral 3º de la misma norma se dispone que "En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda", (...).

Al respecto no puede perderse de vista que de conformidad con lo consagrado en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, "Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación."(...) ¹¹ (Subrayas fuera de texto)

De lo expuesto, encuentra la Sala que la **condena en costas impuesta en primera instancia** se encuentra ajustada a derecho, es proporcionada y comprende los conceptos señalados en el artículo 361 del CGP, es decir, expensas, gastos y agencias en derecho, pues se provocaron de la entidad demandada actuaciones procesales como la designación de apoderado (fls.246 C 1ª instancia) y asistencia a audiencia inicial (fls 252.253 C 1º instancia). Por tanto, procederá a confirmar la condena en constas impuesta por el A quo.

Atendiendo al criterio esbozado por el Consejo de Estado, frente a la **condena en costas a imponer en ésta instancia**, si bien la decisión es desfavorable para el recurrente, observa la Sala que no se encontraron expensas ni gastos efectuados en el trámite de la presente instancia, así mismo, quedó demostrado que la entidad demandada, quien terminó favorecida dentro del presente proceso, no intervino en el trámite de la segunda instancia.¹² En consecuencia, no habrá lugar a la imposición de condena en costas en ésta instancia.

¹¹. Consejo de Estado - Sección Primera, Sentencia del 16 de abril de 2015, Radicación: 25000-23-24-000-2012-00446-01.

¹². Tal como quedó acreditado al vencer en silencio el término de traslado para alegar de conclusión Fl. 282.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Mixto de Descongestión de Duitama, el ocho (08) de mayo de dos mil quince (2015).

SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS en ésta instancia, de conformidad con los motivos consignados en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al despacho de origen y de ello déjese registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

lmq

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 12 de hoy. 28 ENE 2016
EL SECRETARIO