Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO SEXTO ORAL ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, 19 de diciembre de 2019.

Radicado	08001-3333-007-2015-00341-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	**MARÍA ODALIA ALONSO GONZÁLEZ**
Demandado	Nación –Ministerio de Educación Nacional –Municipio de Soledad
Juez (a)	**LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ**

1.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, interpuesto por María Odalia Alonso González, contra la Nación –Ministerio de Educación Nacional –Municipio de Soledad, de conformidad con los artículos 181 y 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

2.-ANTECEDENTES

2.1.- DEMANDA

Se sintetiza de la siguiente manera:

1.- Se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014, mediante la cual se ordena el reconocimiento y pago de los valores retroactivos por concepto de homologación y nivelación salarial reconocidos a la demandante como empleada pública de la Alcaldía Municipal de Soledad con la secretaría de Educación, de la siguiente manera:

-. Nulidad parcial del Numeral 1°, dejando con valides los períodos de años reconocidos para el derecho de homologación y nivelación;

-. Nulidad total del Numeral 2°;

2.- Se declare la nulidad parcial del Oficio No. 2010EE32243 de 11 de mayo de 2011, expedido por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, mediante el cual aprueba y certifica la consistencia del estudio técnico de homologación y nivelación de los administrativos pagados con recursos del sistema General de Participaciones SGP, presentado por la Secretaria de Educación Municipal de Soledad, dejando con validez jurídica los derechos reconocidos para los periodos de tiempo comprendidos entre los años 2003 a 2010.

3.- Se declare la nulidad parcial el Oficio No. 2014EE26446 de fecha 08 de abril de 2014, Expedido por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, mediante el cual aprueba el costo de los valores retroactivos liquidados para los conceptos de la nómina, parafiscales, patronales e indexación de la de Homologación de cargos y nivelación salarial de los administrativos, pagados con recursos

del sistema general de participación SGP, presentado por la Secretaria de Educación Municipal de Soledad, dejando con validez jurídica los derechos reconocidos para los periodos de tiempo comprendidos entre los años 2003 a 2010.

4.- Como consecuencia de la nulidad parcial, se ordene el restablecimiento del derecho tomando como base los años salariales ya reconocidos a la demandante, como empleada pública de la Alcaldía de Municipal de Soledad con la Secretaria de educación, ordenando lo siguiente:

-. El reconocimiento y pago de los valores que resulten por concepto de reliquidación de las diferencias salariales por homologación y nivelación, incluyendo los conceptos prima técnica, horas extras, Bonificación por servicios, Bonificación por recreación, Subsidio de alimentación, Prima de antigüedad, para los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, valores que deben ser indexados;

-.El reconocimiento y pago de los valores que resulten por concepto de reliquidación de homologación y nivelación de las prestaciones sociales retroactivas por homologación y nivelación salarial, tomando como base de nivelación y homologación previa el reajuste salarial, para los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, incluyendo los siguientes conceptos:

a) Vacaciones
b) Prima de vacaciones
c) Bonificación Tiempo de servicio
d) Prima de navidad
e) Subsidio familiar y/o Subsidio de alimentación
f) Auxilio de cesantías
g) Intereses a las cesantías (en el régimen con liquidación anual)
h) Dotación de calzado y vestido de labor.
i) Prima Técnica
j) Horas extras
k) Demás emolumentos legales dejados de cancelar
l) Prima de Servicio
m) Bonificación por recreación
n) Prima de antigüedad

5.- Se reconozca y pague la diferencia a favor de la demandante, que resulte de la reliquidación de las diferencias salariales sin aplicar los descuentos por concepto de aportes para fiscales y aportes patronales descontados en la Resolución demandada, de fecha 30 Julio 2014, por concepto de homologación y nivelación salarial de los años 2003,2004, 2005,2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

6.- Se reconozca y pague los intereses por mora del total de los derechos a pagar al demandante, desde la fecha de causación de la obligación de pago de las diferencias salariales y las prestaciones sociales, hasta la fecha real de cancelación de estos derechos.

7.- Que se aplique la indexación conforme el IPC para cada año homologado y nivelado sobre la totalidad de los derechos laborales, salariales y prestaciones sociales que corresponden a la demandante, en liquidación independiente.

8.- Que se aplique el principio de transparencia, publicidad, debido proceso a la sentencia incorporando en el cuerpo del acto todas y cada una de las tablas y liquidaciones de cada

uno de los conceptos salariales y de prestaciones sociales periódicas, indicando valores totales, porcentajes, formulas y demás detalles que hacen parte de la liquidación solicitada en esta demanda.

9.- Que en sentencia que reconozca y ordene pago de los derechos salariales y prestacionales, se informe y detalle de manera específica los valores y conceptos correspondientes a cada uno de los periodos, indexación, porcentajes y formulas aplicadas, intereses por mora, entre otros que son necesarios y deben hacer parte de la liquidación; Detallando por separado concepto NIVELACION, HOMOLOGACION, con sus periodos y valores discriminados y totalizados, De forma clara y específica, que le permita conocer al empleado el fundamento de la cuantía de su derecho.

10.- Que en sentencia que reconozca y ordene pago de los derechos salariales y prestacionales, se liquide de manera individual e independiente cada periodo, concepto y/o derecho salarial, prestacional, EL CONCEPTO DE NIVELACION, y HOMOLOGACION POR SEPARADO, con sus respectivos periodos y valores discriminados y totalizados, de forma clara y específica, que le permita conocer al empleado el fundamento de la cuantía de su derecho.

11.- Que se reconozcan y paguen los honorarios de abogado, y en caso de acción judicial las costas procesales.

2.2.- HECHOS

El Despacho se permite sintetizar los hechos de la demanda así:

1.- María Odalia Alonso González, identificada con C.C.No.32.810.550, se encuentra vinculada a la Alcaldía Municipal de Soledad por medio la Secretaria de Educación Municipal, en calidad de Auxiliar de Servicios Generales, en el municipio de Soledad., desde el 24 de abril de 1997, desempeñándose hasta la fecha en el mismo cargo.

2.- Por virtud de la descentralización administrativa ordenada por la ley 60 de 1993, y la 715 de 2001, los entes debieron realizar una homologación de cargos de la planta de personal de la educación recibida de la nación y los departamentos, con relación a la planta de cargos que presentaba el ente territorial, para este caso el municipio de Soledad en el sector de la educación.

3.- El Ministerio de Educación Nacional Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial, expide Oficio No.2010EE32243 de fecha MAYO 11 DE 2010, mediante el cual se aprueba la consistencia del estudio técnico de homologación de cargos y nivelación salarial de los administrativos pagados con recursos del SGP, presentado por la Secretaria de Educación Municipal para los periodos comprendidos entre los años 2003 y 2010.

4.- El Ministerio de Educación Nacional Dirección de Apoyo Territorial, expide Oficio No.2014EE26446 de fecha ABRIL 8 DE 2014, mediante el cual se aprueba la consistencia del costo de valores retroactivos liquidados para los conceptos de nómina, parafiscales, patronales, e indexación, de homologación de cargos y nivelación salarial de los administrativos pagados con recursos del SGP, presentado por la Secretaria de Educación Municipal de Soledad, para los periodos comprendidos entre los años 2003 y 2010.

5.- Con fecha 30 de Julio de 2014, conforme los oficios aprobatorios del MEN, la Alcaldía municipal de Soledad profiere acto administrativo Resolución No.0424 de 30 Julio 2014, mediante la cual se ordena el reconocimiento y pago de valores retroactivos por concepto de homologación y nivelación salarial al personal administrativo, incluyendo la demandante, del sector educativo en el municipio de Soledad.

6.- Mediante la Resolución No.0424 de fecha 30-07-2014, a la demandante se le reconocen y ordenan pago de los derechos de homologación retroactivos salariales desde el año 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, aplicando una tabla que contiene únicamente la información de diferencias salariales, en la cual se establece lo pagado en su momento y la diferencia salarial por concepto de homologación que se debe pagar, sin distinguir si aplica y con que formula se efectúa la indexación conforme al IPC.

7.- Mediante la Resolución No.0424, a la demandante se le reconoce un valor adeudado por homologación retroactivos desde los años 2003 hasta 2010, por valor total de $13.343.986, pero irregularmente aplican un descuento de aportes parafiscales de $674.870 y aportes patronales $2.154.318, lo que arroja un total a pagar a la demandante de $10.514.798; Es decir le descontaron un total de $2.829.188 por aportes que corresponden pagar al empleador que es la entidad accionada según establece la ley, no se pueden descontar del salario al empleado. Detállese la tabla de liquidación secreta que impone el acto demandado en el Artículo segundo del Resuelve del acto demandado.

8.- En los Oficios No.2010EE32243 de fecha MAYO 11 DE 2010 y el Oficio No.2014EE26446 de fecha ABRIL 8 DE 2014, no se incluyeron los valores correspondientes a los derechos de prestaciones sociales periódicas del demandante por concepto de la homologación y nivelación de los periodos de los años reconocidos.

9.- En los oficios y en la resolución demandada no se hace distinción de los conceptos liquidados, debiendo liquidarse por separado la nivelación y la homologación, con sus periodos y valores concretos, que permita informar debidamente al empleado.

2.3.- CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Arguye la parte actora que, los actos administrativos demandados fueron expedidos con infracción de las normas en que debía fundarse, vulneración al debido proceso, de forma irregular, con violación al derecho de audiencia y defensa y desviación de poder.

Ello por cuanto precisamente la Constitución Nacional, norma fundamental de toda actuación administrativa, que establece derechos fundamentales, como lo son el debido proceso y derecho al trabajo digno, que incorpora prestaciones sociales periódicas como derechos inalienables del empleado público que en este caso se está homologando y nivelando.

En ese sentido sostiene la parte demandante, que el desconocer derechos a prestaciones sociales periódicas preestablecidos por la constitución y la ley, configura por sí mismo un acto violatorio de derechos, que lesiona tanto a la administración pública por aplicar principios de eficacia, eficiencia, celeridad, transparencia y debido proceso comprendido en el actuar de legalidad.

Es contrario a la constitución nacional establecer de manera secreta la tabla de liquidación de valores salariales homologados y nivelados, ocultando información, no da a conocer al empleado los detalles completos integrales de la liquidación, se impone de manera secreta un valor totalizado, se informa a medias, impidiendo el examen objetivo

de los valores por concepto de cada derecho del empleado; No se incluye en la motivación y finalidad del acto los valores totales que son necesarios para el análisis objetivo, concorde el objeto de la resolución, que permita al empleado conocer sus derechos reales, por consiguiente se le oculta información valiosa, no puede ejercer en debida forma su derecho de contradicción y defensa, debido proceso, contra un acto que reconoce derechos a medias por ocultamiento, en un tema tan complejo como lo es la liquidación e indexación de valores, asistiendo el deber de informar con total transparencia.

En el texto del acto se desconoce los valores de los conceptos indexación de la diferencia salarial, formulas y porcentajes aplicados, siendo de gran importancia informarle al empleado de manera integral estos valores, aplicando publicidad y transparencia en los motivos y fines del acto, sin esto no se cumplen los principios de la función administrativa, violando el debido proceso.

Dice que, en los actos censurados no se da aplicación a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad, teniendo en cuenta que profiere decisión a sabiendas de que desconoce la ley y la constitución, es decir falta a la moralidad de la autoridad pública, pero se torna ineficaz por el vicio de nulidad que padece el objeto y fin del acto.

Continúa diciendo que, los actos administrativos demandados son violatorios del régimen prestacional de los empleados públicos de orden territorial, por considerar que solo se toma como referencia para la liquidación la diferencia salarial entre lo pagado y lo adeudado por homologación, no se pronuncian sobre los valores o conceptos correspondientes a las prestaciones sociales periódicas de la demandante, vulnerando sus derechos legal y constitucionalmente protegidos. Régimen que establece el derecho al reconocimiento y pago de conceptos salariales: Prima técnica, Bonificación por servicios, Bonificación por recreación, Subsidio de alimentación, que deben aplicarse a la reliquidación salarial por homologación y nivelación de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, y que no han sido aplicados en la resolución demandada.

Igualmente, acusa de nulos los actos administrativos sometidos a control judicial bajo el cargo de expedición en forma irregular respecto a su objeto y motivación, dado que el objeto persigue la nivelación y homologación, la igualdad de derechos laborales y prestacionales de los empleados a nivel territorial con los de nivel nacional, circunstancia que no se concreta con el resuelve del acto, siendo inconcordantes al no resolver dentro de los parámetros de ley los derechos laborales y prestacionales del empleado público objeto de la decisión; Apreciando la motivación alegada por los actos demandados, refiere que es reconocer derechos salariales, que son inherentes de las prestaciones sociales, tal como consagran las normas superiores citadas, por ello existe concordancia entre el motivo y la decisión (Resuelve) tomada por la administración, al incluir en la decisión un concepto salarial liquidado de manera irregular e incompleta, carente de las prestaciones sociales periódicas que contradice el objeto de la resolución, y que tampoco cumple las finalidades de la motivación.

Arguye que, la resolución atacada no ha sido debidamente notificada, teniendo en cuenta que la demandante fue citada en fecha posterior a la expedición de la resolución, en el mes de agosto, asistiendo en compañía de sus compañeros de trabajo, le obligaron a firmar sobre un sello en el cuerpo de la resolución, con la excusa de que debían firmar para que les pudiese pagar, sello que fue llenado por los mismos funcionarios, siendo esta actuación irregular, carente de garantías y contraria al procedimiento establecido en la ley para actos de carácter personal y concreto.

En cuanto a la violación al derecho de audiencia y defensa, manifiesta que se configura por el hecho de ocultar información del contenido necesario del acto, como lo son: valores, conceptos, fórmula aplicada, indexación, porcentajes, prestaciones sociales periódicas, entre otros conceptos, sin estos datos es imposible que el empleado conozca integralmente la decisión su objeto, sus motivaciones, fin y fundamento de la cuantía de su derecho. Por consiguiente no puede ejercer audiencia y defensa del oculto y secreto accionar arbitrario de la entidad.

Por último, plantea que los actos demandados contienen desviación de poder en el sentido de desconocer las normas de derecho público régimen prestaciones periódicas empleados territoriales, de obligatorio cumplimiento, por consiguiente este acto decisión es contrario al interés público y a la función administrativa, al fin específico previsto en la norma que le confiere la competencia al alcalde de Soledad, quien está obligado al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales periódicas en esta resolución de homologación y nivelación salarial.

2.4.- CONTESTACIÓN

2.4.1.- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

El Ministerio de Educación Nacional se opuso a las pretensiones, manifestando que los Oficios No. 2010EE32243 de 11 de mayo de 2010 y No. 2014EE26446 de 08 de abril de 2014, fueron expedidos en el pleno ejercicio de las competencias a su cargo, teniendo en cuenta el proceso de descentralización del servicio de educación ordenado mediante la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y la Directiva Ministerial 010 de junio 30 de 2015.

Sostiene que no es posible condenar a esa cartera ministerial por las sumas reclamadas dado que, no tiene competencias para ordenar los pagos deprecados por la parte actora, toda vez que en materia de deudas laborales del sector educativo específicamente en el caso del proceso de nivelación y homologación salarial de la planta de personal que venía de la Nación incorporada a las entidades territoriales por efectos de la descentralización administrativa, el Ministerio solo tiene la competencia de revisar las liquidaciones presentadas por los entes territoriales, en este caso por el Municipio de Soledad, certificar el monto que se reconoce a los servidores incorporados y establecer las fuentes de financiación conforme a Ley 1450 de 2011, por lo que una vez realizada esa labora, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe adelantar el acuerdo de pago con la entidad territorial con el gin de establecer la forma en que se desembolsarán los recursos, pacto en el que no participa el Ministerio de Educación.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, prescripción, buena fe e imposibilidad de reconocer intereses por mora e indexación por ser conceptos incompatibles.

2.4.2.- MUNICIPIO DE SOLEDAD

El Municipio de Soledad se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones, por carecer de fundamento legal y jurídico, por cuanto la cuantificación y liquidación del retroactivo indexado reconocido a la actora se realizó teniendo en cuenta todos los factores salariales y prestacionales que resultaban procedentes a su favor, siendo elaborado para tales efectos un estudio técnico basado en todas las directrices, pautas y parámetros definidos por el Ministerio de Educación Nacional, en el cual se realizó una liquidación y cuantificación individualizada de cada funcionario, tomando como

base todos los aspectos y parámetros definidos por el MEN, entre Rector y Vigilante por Ley del proceso de homologación que se adelantó en relación con el personal administrativo.

Aduce que en el presente caso, no se logra desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo acusado, toda vez que no fundamenta ni demuestra en qué consiste la supuesta liquidación incompleta del retroactivo por homologación, no determina cuales son los factores salariales que según su parecer fueron omitidos en la liquidación de los valores que le reconocieron mediante la Resolución No. 0424 de 2014, de tal manera que no acredita los supuesto fácticos en los que se basa para afirmar que se infringieron disposiciones constitucionales y legales con el acto administrativo en comento.

Aduce la demandada que, no existe ninguna vulneración al debido proceso de la actora, puesto que, por un lado, se le informó debidamente en la parte resolutiva, los recursos que procedían contra el acto administrativo, el término que tenía para interponerlo y las normas en las que se establecen los requisitos que este deber contener y, por otro lado, la notificación personal que se le efectuó de la resolución acusada cumplió con el lleno de los requisitos estipulados en la Ley para tal efecto.

Sostiene que, si en gracia de discusión se considerase que la notificación personal no se surtió en debida forma, al manifestar expresamente el demandante en los poderes especiales autenticados ante dos funcionarios notariales diferentes, que la Resolución No. 0424 de 2014 le fue notificada el 30 de julio de 2014, éste demostró que conocía el acto administrativo, por lo cual, se notificó por conducta concluyente en los términos del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, siendo evidente que la parte actora alega la supuesta indebida notificación con el único fin de revivir los términos para controvertir el acto acusado, los cuales, para la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial ya se encontraban ostensiblemente vencidos.

Arguye que el demandante interpreta errada y aisladamente la Resolución No. 0424 de 2014, al aducir que del monto reconocido se le descontaron aportes parafiscales y patronales, cuando estos se encuentran enunciados en la resolución en un cuadro aparte, debida a que son emolumentos que deben ser liquidados y pagados por el Municipio, por derivarse del reconocimiento de los retroactivos salariales al demandantes, más no tienen incidencia alguna en los valores que re corresponden al actor.

Sostiene el ente territorial que, el demandante no cumple con la carga de la prueba de acreditar los supuestos fácticos en los que se basan sus pretensiones, impidiendo así que el juez pueda proferir un pronunciamiento de fondo sobre ellas.

Por último, propuso las excepciones de caducidad del medio de control, prescripción e inexistencia de la obligación.

2.5.- ACTUACION PROCESAL

La demanda fue presentada el 24 de marzo de 2015, siendo admitido en proveído de 11 de abril de 2016, corriendo traslado en los términos de los artículos 172 y 199 del CPACA y 612 del CGP, actuación surtida en debida forma a todas las partes el día 21 de julio de 2016.

Vencido el término de traslado de la demanda de que trata el artículo 199 CPACA y 612 del CGP, mediante auto de 12 de junio de 2017, fue fijado el día 12 de julio de 2017 a las

11:00 a.m. como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, diligencia en la cual se realizó el control de legalidad, se decidió sobre las excepciones propuestas por la parte demandada, declarándose probada la excepción previa de caducidad del medio de control; decisión recurrida por la parte actora y resuelta por el Tribunal Administrativo del Atlántico en auto de 26 de noviembre de 2018, por medio del cual fue revocada, declarando que el acto administrativo acusado negó la reliquidación de prestaciones periódicas por lo puede ser demandado en cualquier tiempo.

Dictado auto de cúmplase lo decidido por el superior, se fijó el día 16 de julio de 2019 como fecha para la continuación de la audiencia inicial, diligencia en la que se decidió sobre las excepciones previas restantes, se tuvieron como pruebas los documentos aportados por las partes, se decretaron las consideradas conducentes, pertinentes y útiles, señalando el día 10 de septiembre de 2019 como fecha para la celebración de la audiencia de pruebas, diligencia en que a la que no comparecieron los testigos, razón por la que se prescindieron de sus declaraciones; mediante auto de 03 de octubre de 2019 se declaró precluido el periodo probatorio, ordenándose la presentación de los alegatos de conclusión, término que se encuentra vencido.

2.6.- ALEGACIONES

Dentro de la oportunidad procesal, las partes alegaron de conclusión, reiterando lo expuesto en la demanda y en su contestación, respectivamente.

2.7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora judicial delegada para este despacho no rindió concepto alguno.

3.- CONTROL DE LEGALIDAD

No advirtiéndose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a dictar la sentencia correspondiente.

4.- CONSIDERACIONES

4.1.- EXCEPCIONES O CUESTIONES PREVIAS

No existiendo excepciones o cuestiones previas que abordar, el Despacho procederá a plantear el problema jurídico.

4.2.- PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente asunto se contrae en determinar si, debe declararse la nulidad parcial de la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014, por haber sido expedida con infracción de las normas constitucionales y legales en que debía fundarse; y en consecuencia, determinar si es viable jurídicamente, ordenar el reconocimiento y pago en favor de la demandante de los valores que resulten por la reliquidación de la homologación y nivelación de las diferencias salariales, incluyendo los conceptos de vacaciones, prima de vacaciones, prima técnica, bonificación de servicios, prima de

navidad, auxilio de cesantías, intereses de cesantías, dotación, horas extras, prima de servicios, bonificación por recreación, prima de antigüedad y subsidio de alimentación, por no ser tenidos en cuenta durante el periodo comprendido entre el año 2003 al 2010.

4.3.- TESIS

En el presente asunto, el Despacho sostendrá la tesis de que deberán negarse las pretensiones, comoquiera que, no se encuentra demostrada en el sub lite las causales de nulidad invocadas por la parte actora, pues la resolución acusada fue expedida conforme al proceso de nivelación y homologación salarial del personal administrativo del sector educativo contenido en la Ley 715 de 2001 y en la Directiva Ministerial 10 de 2005.

4.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

-.Proceso de nacionalización y descentralización de la educación.

Sea lo primero indicar que, en desarrollo de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, se expidió la Ley 60 de 1993, por medio de la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias y distribución de recursos, creando el denominado situado fiscal que sería destinado a la educación.

El artículo 3 de la mencionada Ley, asignó la competencia en cabeza de los departamentos, en materia de educación, de administrar el personal docente y administrativo, de acuerdo con la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 6º ibídem, en los siguientes términos:

> *"(...) 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:*
>
> *(...)*
>
> *5. Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así: A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política las disposiciones legales sobre la materia:*
>
> *(...)*
>
> *- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales. Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes. Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras, la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6º de la presente Ley (...)".*

El citado artículo 6º de la Ley 60 de 1993, en cuanto a la administración del personal, previó lo siguiente:

> *"ARTICULO 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. Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte. Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute".*

Respecto de las competencias de los municipios, el artículo 16 estableció, entre otras, reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación del servicio de educación de dichos entes territoriales y al efecto dispuso:

> *"(...) Articulo 16. Reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo 2° del artículo 14 de la presente Ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios, se observarán las siguientes reglas:*
>
> *(...)*
>
> *1. Las plantas de personal docente de los servicios educativos estatales a cargo del situado fiscal y a cargo de los recursos propios del municipio serán administradas por el municipio de conformidad con el artículo 6° de la presente ley y de las disposiciones legales sobre la materia (...)".*

En tal sentido, esta legislación distribuyó de manera diferente las competencias de los servicios educativos entre la Nación y los entes territoriales y se otorgaron los recursos necesarios –bienes y personal-, a los departamentos, distritos y municipios certificados para el ejercicio de la actividad docente.

Seguidamente los artículos 356 y 357 superior, fueron modificados por le Acto Legislativo No. 001 de 2001 el cual creó el sistema general de participaciones de los entes territoriales, y para cuya efectividad fue expedida la Ley 715 de 2001, normatividad que derogó integralmente la Ley 60 de 1993 e introdujo una nueva forma de distribución de los recursos para cada uno de los sectores, que más tarde se repartiría entre los Departamentos, distritos y municipios, tal y como lo señaló el artículo 4:

> *"Artículo 4. Distribución Sectorial de los Recursos. Modificado por el art. 2, Ley 1176 de 2007, Modificado transitoriamente por el art. 4, Decreto Nacional 017 de 2011. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 la participación de propósito general corresponderá al 17.0 (...)".*

De esa manera, la Ley 715 de 2001 continuó con el proceso de descentralización de la educación, distribuyendo las competencias entre la Nación y los entes territoriales para la prestación del servicio de educación en todos sus niveles, dando a los departamentos, distritos y municipios certificados, la planeación, dirección y prestación directa del servicio educativo en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 7, así:

> *"ART. 7°—Competencias de los distritos y los municipios certificados.*
>
> *7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.*

> *7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del sistema general de participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.*
>
> *7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley (...)"*

En ese sentido, la Ley 715 de 2001 dispuso en forma expresa que los empleados del servicio educativo nacional debían ser incorporados a la planta de personal de los diferentes departamentos, distritos y municipios, terminando así con la concepción de la educación nacionalizada, de conformidad con los artículos 34 y 38, a cuyo tenor:

> *"(...) Artículo 34. Incorporación a las plantas. Durante el último año de que trata el artículo 37 de esta ley*[1], ***se establecerán las plantas de cargos docentes, directivos y administrativos de los planteles educativos, de los departamentos, distritos y municipios.*** *Establecidas las plantas, los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos, que fueron nombrados con el lleno de los requisitos, mantendrán su vinculación sin solución de continuidad. Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios, que sean vinculados de manera provisional, deberán cumplir los requisitos de la carrera docente y administrativa para su incorporación definitiva a las plantas que se establezcan.*
>
> *Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas.* ***La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo. Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo****, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo. A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta."* (Subrayas y negrillas nuestras).

-. Homologación y nivelación salarial de los empleados del servicio educativo.

Como se ha dicho, la descentralización del sector educativo implicó la incorporación a la planta de personal de los entes territoriales del personal adscrito a las plantas de personal del servicio educativo del orden nacional, la cual debía hacerse en el marco de un proceso conjunto entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios, en un término de dos (2) años, tal y como lo señaló el artículo 37 ibídem:

---

[1] *"Artículo 37. Organización de plantas. Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley".*

> *"ART. 37.—Organización de plantas. Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley".*

No obstante, el paso del personal del servicio educativo del orden nacional al territorial, implicó que se efectuara un proceso de nivelación y homologación salarial, en la medida que la remuneración que percibiría el empleado incorporado a la planta de personal del ente territorial resultaría mayor al que venía devengando.

Así pues, por homologación debe entenderse el "*procedimiento, que mediante la comparación de funciones y requisitos de un empleo existente en determinada planta de personal, procura encontrar un equivalente a éste en la planta de personal receptora de ese empleo como resultado del proceso de descentralización del servicio educativo*"[2]

De esa manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto No. 1607 de 9 de diciembre de 2004, en virtud de una consulta realizada por la Ministra de Educación Nacional, la cual formuló así: *"¿Deben las entidades territoriales, en virtud del principio de igualdad, proceder a homologar al personal administrativo que recibieron o reciban en virtud de la descentralización del servicio educativo?"*, respondió lo siguiente:

> *"Es evidente, pues, que de la homologación y consiguiente incorporación, se hiciera preciso nivelar salarios en los eventos en que no procediera la incorporación horizontal, siempre bajo el supuesto de la no desmejora, en modo alguno, de las condiciones laboral, salarial y prestacional. En consecuencia, los departamentos atendiendo sus necesidades, debían reajustar la estructura orgánica y funcional para continuar prestando el servicio educativo, se repite, tomando en cuenta no solo el aspecto formal de los empleos, como su nomenclatura y grado —que podían diferir—, sino de manera primordial su clasificación, la naturaleza de las funciones, el grado de responsabilidad y los requisitos para su ejercicio, con sujeción a los manuales específicos respectivos, para de esta manera determinar la remuneración (...)"*

En atención a ello, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva Ministerial 10 del 30 de junio de 2005, por la cual se dispuso que en atención al Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil 1607 citado en precedencia, el procedimiento de homologación y nivelación salarial del personal administrativo docente comprendería las siguientes etapas:

> *"(...) 1. Elaboración de un estudio técnico. La homologación y nivelación salarial del personal administrativo debe basarse en un estudio técnico cuyo producto es una tabla de homologación de las plantas de cargos con las nivelaciones salariales que de ella se desprendan – en los casos en que el salario del cargo origen sea inferior a aquel del cargo destino- . Dicho estudio debe contener específicamente lo siguiente:*
>
> *1.1. Un análisis comparativo y detallado, cargo por cargo, de la planta de personal administrativo transferida, con la planta de personal administrativo de la entidad territorial receptora, en el año que se produjo la incorporación y en los años posteriores para determinar la existencia o no de diferencias, por razón de denominación, código y grado, y su incidencia en la asignación salarial. Como resultado de este estudio debe elaborarse una tabla de homologación de planta de cargos. Dicha tabla incluirá la clasificación (código y*

[2] Consultar Guía para la homologación de cargos administrativos en las entidades territoriales (2006) expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

> *grado), funciones, requisitos y asignación salarial para todos los cargos que incluyan las dos plantas de personal, indicando claramente el cargo homologado.*
>
> *1.2. La identificación de las diferencias salariales y prestacionales que persisten actualmente por no haber adelantado el proceso de homologación y nivelación salarial con la identificación por cargo, de la asignación básica y demás costos inherentes a la nómina, debidamente desagregado.*
>
> *2. Homologación de cargos y nivelación salarial con efectos a partir de la fecha. Una vez elaborado el estudio técnico y fundamentándose en éste, la entidad territorial certificada procederá a realizar, bajo la responsabilidad del secretario de educación y del jefe de personal o quien haga sus veces, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante acto administrativo general. Con base en este último, la homologación de cada funcionario administrativo se realizará, mediante acto administrativo individualizado el cual debe especificar el cargo al cual es homologado y la nivelación salarial respectiva -si a ella hay lugar según el estudio técnico que rige a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo, previo certificado de disponibilidad presupuestal. El certificado de disponibilidad presupuestal será emitido contra recursos del Sistema General de Participaciones -SGP. Si el costo de la planta de personal administrativo aprobada, incluido el aumento por concepto de la nivelación y homologación, no alcanza a ser cubierto con los recursos del SGP asignados por alumno atendido para el pago de la prestación del servicio, la entidad territorial podrá solicitar al MEN su cubrimiento por concepto de complemento de planta. (...)".*

Ahora bien, dado que la homologación podía implicar un mayor costo en relación con lo que en su momento reconocía la Nación a los funcionarios trasladados, el mismo Concepto 1607 de 2004 aclaró las fuentes presupuestales con las que se debía asumir ese mayor valor, tema para el cual fijó tres reglas básicas:

a) Los costos provenientes de la homologación e incorporación del personal administrativo realizada por las entidades territoriales con fundamento en la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001 serán pagadas con recursos del sistema general de participaciones, si existe disponibilidad;

b) Si se producen mayores costos y no hay disponibilidad, el pago de la homologación lo asumirá la Nación;

c) Si el respectivo municipio homologó e incorporó al personal administrativo contrariando el orden jurídico (reconociendo prestaciones o mayores beneficios por fuera del marco legal y por mera liberalidad), responderá con sus recursos propios.

Igualmente, ha dicho la Sala de Consulta y Servicio Civil que, la homologación es un proceso reglado y no discrecional, por cuanto debe responder a parámetros técnicos, objetivos y verificables[3]:

> *"3.2. Carácter reglado de homologación: no es un procedimiento discrecional y debe responder a parámetros técnicos, objetivos y verificables.*
>
> *Como se puede advertir de lo ya señalado, la homologación del personal perteneciente al servicio educativo no operaba de pleno derecho —ope legis—, pues comportaba la necesidad de que las entidades territoriales revisaran cómo y en qué condiciones iban a incorporar a sus plantas de personal a los*

[3] Consultar Concepto 2301 de 14 de diciembre de 2016

funcionarios administrativos de la educación que venían prestando sus servicios a la Nación.

Además, para la implementación de este proceso de incorporación, las administraciones locales debían tener en cuenta al menos los siguientes parámetros:

(i) La estructura y condiciones de su planta de personal (que era el referente para comparar la situación de los funcionarios que provenían de la Nación), la cual se encontraba sujeta, como hoy en día, al sistema de nomenclatura y clasificación de empleos fijado en la ley (20) ;

(ii) Los límites y procedimientos fijados por la Nación para la elaboración de las plantas de docentes y personal administrativo por parte de los municipios y distritos, según lo dispuesto en los artículos 5º (21) y 40 (22) de la Ley 715 de 2001;

(iii) La necesidad de actuar de manera coordinada con la Nación (art. 37 (23) , Ibídem);

(iv) En relación con cada uno de los funcionaros recibidos de la Nación, "realizar una equiparación, igualación u homologación verificando la nomenclatura del puesto, sus requisitos y condiciones laborales, las funciones y responsabilidades que tiene, entre otras variables" (24) ; y

(v) La necesidad de obtener la validación y certificación del proceso por parte del Ministerio de Educación Nacional, conforme a lo ordenado en las leyes anuales de presupuesto y los planes nacionales de desarrollo, tal como se analizará más adelante al estudiar lo referente a las fuentes de financiación del proceso de homologación.

Además, como advirtió esta Sala en el Concepto 1607 de 2004 antes citado, el proceso de homologación debía tener en cuenta los límites derivados de los artículos 150-19 (lit. e) y f) de la Constitución y 12 de la Ley 4a de 1992, según los cuales el Gobierno Nacional tiene competencia para (i) fijar el régimen prestacional de los servidores públicos territoriales y, por tanto, "no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad"; y (ii) señalar el límite máximo salarial de estos mismos servidores (25) . Al respecto, dijo la Sala en esa oportunidad:

"Como corolario de lo anterior y para dar respuesta a la primera pregunta, considera la Sala que como consecuencia del proceso de descentralización del sector educativo las entidades territoriales debían y deben recibir el personal administrativo contemplado en las respectivas plantas de personal adoptadas conforme a la ley, mediante el procedimiento de la incorporación, previa homologación de los cargos.

Resalta la Sala que, sin detrimento de la autonomía de las entidades territoriales, para determinar la estructura de sus administraciones, para fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P., arts. 287, 300.7, 305.7, 313.6 y 315.7), el Constituyente atribuyó al Congreso en relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de este orden (arts. 150-5, 150-19.e y 287, Ibídem), entre otras facultades, la de determinarles un límite máximo salarial, dentro del cual las entidades pueden ejercer sus competencias según sea su realidad fiscal. Así, lo que persiguen la Carta y la ley marco es, de una parte, racionalizar el régimen salarial de las entidades territoriales, siempre en búsqueda de la eficiencia, de modo que sin llegar a la unificación del mismo, no exista desbordamiento en el desarrollo de las funciones a ellas atribuidas, las que como se percibe no son discrecionales y, de otra, contribuir al equilibrio de los salarios entre los servidores nacionales

> *y los territoriales, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 12 de la Ley 43 de 1992: 'El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional'" (26) .*
>
> *Conforme a lo anterior, la Sala destaca que la homologación derivada de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 debía sujetarse a las reglas y parámetros establecidos en (i) esas leyes y en sus decretos reglamentarios; (ii) los planes de desarrollo y las leyes anuales de presupuesto; (iii) las normas que regían la conformación de las plantas de personal y la estructura de los empleos públicos, y (iv) en las demás directrices y actos administrativos generales que se expidieron en su momento para regular la materia. De este modo, se trató de un procedimiento reglado —en ningún caso discrecional o guiado por la mera liberalidad—, en el que tanto la Nación como las entidades territoriales tenían claramente señaladas sus competencias y el alcance de las mismas."*
> (Subrayas del Despacho)

Ahora, el artículo 2 del Decreto 3020 de 2002, exigió que la adopción de la planta de personal de las entidades territoriales se hiciera mediante un acto administrativo basado en un estudio técnico que siguiera los criterios fijados en la Ley 715 de 2001, citados en precedencia, y en ese mismo decreto:

> *"ART. 2º—Planta de personal. Mediante acto administrativo, la entidad territorial adoptará la planta de personal, previo estudio técnico, en el que determine los cargos de directivos docentes, docentes por niveles o ciclos, y administrativos, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 715 de 2001 y en este decreto".*

Sobre este punto, el Consejo de Estado, Sección Segunda en sentencia de 22 de julio de 2014, Expediente 2012-0127, sostuvo:

> *"Es así como, los artículos 34 y 38 de la Ley 715, establecieron expresamente el procedimiento a seguir para incorporar las plantas financiadas con recursos del sistema general de participaciones, antes situado fiscal, el cual se debía llevar a cabo a más tardar el 21 de diciembre de 2003, para ello,* ***previo estudio técnico se tenían que fijar las plantas de personal docente, directivo docente y administrativos de los planteles educativos, y luego proceder a la provisión de dichos cargos en la[s] plantas de personal adoptadas por las entidades territoriales para la prestación del servicio educativo, incorporándolos a las mismas.***
>
> *Obsérvese como, la municipalización de la educación igualmente se cumplió mediante un proceso de incorporación y homologación de cargos, que para el caso del personal administrativo del servicio educativo, generó* ***costos derivados del estudio técnico que involucraba el grado de remuneración que correspondía a las funciones que debían cumplir, los requisitos exigidos para el cargo conforme a las necesidades del servicio, y a los elementos estructurales del empleo, amparados en criterios de igualdad y equivalencia, frente al personal que laboraba en las plantas de las entidades municipales"*** (Subrayas y negrillas del Despacho)

En igual sentido, el referido Concepto 2301 de 14 de diciembre de 2016, la Sala de Consulta y Servicio Civil, destacó:

> *"(...) la incorporación del personal administrativo de la educación a las plantas territoriales debió basarse en situaciones objetivas y verificables a partir de las cuales se pudiera determinar la corrección de ese procedimiento (tanto*

normativa como técnica) y las eventuales necesidades de homologación y nivelación salarial.

Cabe aclarar en todo caso, que el estudio técnico no era suficientemente por sí mismo para generar la incorporación y la homologación de los funcionarios trasladados a las plantas territoriales, pues era necesario que cada entidad territorial expidiera:

(i) un acto administrativo general de incorporación y, en los casos en que fuera necesario, de homologación y nivelación salarial; y

(ii) los actos administrativos de carácter particular y concreto que definieran una a una la situación de cada persona, especificara el cargo al cual era homologado cada funcionario y determinara "la nivelación salarial respectiva —si a ella hay lugar según el estudio técnico—" *(30).*

De este modo, es importante tener en cuenta que el estudio técnico reviste importancia, no como acto administrativo definitivo (como pareciera entenderlo el organismo consultante), sino como antecedente y elemento esencial de la motivación de los actos administrativos tanto generales como particulares que debieron expedir las entidades territoriales para hacer la incorporación y, si era del caso, la nivelación salarial de los funcionarios administrativos de la educación recibidos de la Nación. En este sentido, frente al escenario de estudios técnicos deficientes (pregunta 1 de la consulta), lo que se afectaría no es la "legalidad" de dichos estudios, sino la de los actos administrativos que se expidieron con base en ellos.

Debe advertirse de otra parte, que la homologación produce efectos en el tiempo (a futuro), en la medida en que de la forma en que se haya hecho la incorporación del personal trasladado a las plantas territoriales, se deriva el régimen de remuneración actual de dichos servidores. Por ende, una homologación de cargos indebidamente realizada, si así se verifica, deja expuesta a las entidades territoriales a permanentes demandas de los funcionarios vinculados a las plantas territoriales, en tanto y cuanto ese error pueda afectar negativamente su remuneración pasada, actual y futura." (Negrillas y subrayas del Despacho)

Se tiene entonces que, la revisión de la homologación inicial realizada por las entidades territoriales, solo es posible si el demandante demuestra en forma clara y concreta, las irregularidades cometidas en el proceso de incorporación de su cargo a la plante de personal del ente territorial.

Siendo ello así, cabe recordar que los actos administrativos se encuentran revestidos de la presunción de legalidad, de conformidad con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, y que corresponde a la parte actora demostrar los cargos de nulidad endilgados en contra de los actos censurados de conformidad con el principio de la carga de la prueba u *onus probando.*

5.- CASO CONCRETO

5.1.- HECHOS PROBADOS

Se encuentran plenamente probados los siguientes hechos:

1.- La señora María Odalia Alonso González fue nombrada mediante el Decreto No. 000630 de 04 de abril de 1997 en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales Código 710 de la planta de personal de Colegio femenino Dolores M. Ucrós del Municipio de Soledad,

cargo del cual tomó posesión el día 24 de abril de 1997, de conformidad con el Acta de Posesión No. 7160. (Folios 73)

2.- De conformidad con el Oficio No. 2010EE32243 de 11 de mayo de 2010 expedido por la Directora de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, fue aprobado el estudio técnico de homologación y nivelación de la planta de cargos administrativos adscrita al sector educativo y financiada con recursos del Sistema General de Participaciones, el cual se dejó consignado que es estudio se encontraba ajustado a las normas de carrera administrativa, y que la entidad propuso la homologación de la planta administrativa de la siguiente manera:

DENOMINACIÓN	**CÓDIGO Y GRADO**	**SALARIOS ACUERDO 0091 DE 2008**
NIVEL ASISTENCIAL		
Auxiliar Servicios Generales	470-2	$641.242.oo; $703.452.oo; $773.176.oo
Conductor	480-1	$1.068.533.oo
Celador	477-2	$641.242.oo y $968.039.oo
Operario	487-2	$641.242.oo y $968.039.oo
Auxiliar Administrativo	407-3	$763.382.oo; $1.001.962.oo y $1.065.631.oo
Auxiliar Area De La Salud	412-2	$840.483.oo y $1.001.962.oo
Secretaria	440-2	$763.382.oo; $1.062.080.oo; $1.065.331.oo y $1.246.068.oo
NIVEL TÉCNICO		
Técnico Operativo	314-1	$1.386.388.oo y $1.828.754.oo
NIVEL PROFESIONAL		
Profesional Universitario	219-3	$1.923.357.oo; $2.083.527.oo y $2.525.688.oo

(Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

3.- De conformidad con el certificado de homologación enviado por la Secretaría de Educación del Municipio de Soledad al Ministerio de Educación Nacional con radicado No. Financiación 2014ER44147 de 25 de marzo de 2014 la liquidación de la deuda por homologación a favor de la señora María Odalia Alonso González correspondiente a los años 2003 a 2010 ascendía a la suma de $13.343.986.oo discriminado así:

DEUDA DEVENGADO	DEUDA DEVENGADO INDEXADO	APORTES PARAFISCALES	APORTES PATRONALES	TOTAL
$8.160.292	$10.514.798	$674.870	$2.153.318	$13.343.986

(Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

4.- De conformidad con el Certificado de financiación de la deuda de homologación No. SH0030/2014 expedido por el Secretario de Hacienda del Municipio de Soledad, la deuda por concepto de Homologación y Nivelación del personal administrativo de la Secretaría de Educación del Municipio de Soledad, fue incluida en el acuerdo de Reestructuración de pasivos de ese ente territorial por valor de $4.512 millones (Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

5.- De conformidad con el Certificado de indexación de homologación de 21 de febrero de 2014 expedido por el Secretario de Educación del Municipio de Soledad, los 145 beneficiarios del proceso de Homologación y Nivelación del Municipio de Soledad, solicitaron la indexación de los valores liquidados a su favor, de manera explícita a nombre propio o a través de un representante Jurídico. (Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

6.- De conformidad con el Certificado de nómina del proceso de homologación de 21 de febrero de 2014 expedido por el Jefe de División Administrativa del Municipio de Soledad, la totalidad de los ciento cuarenta y cinco (145) beneficiarios del proceso de Homologación y Nivelación del Municipio de Soledad, se encontraban en las nóminas de los respectivos periodos liquidados comprendidos entre el año 2003 y junio del 2010. (Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

7.- El día 10 de mayo de 2012 el Municipio de Soledad suscribió Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con todos sus acreedores. (Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

8.- De conformidad con el Oficio No. 2014EE26446 de 08 de abril de 2014 expedido por la Directora de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, el costo acumulado por homologación del Municipio de Soledad ascendía a la suma de $4.394.810.989, liquidación que incluía todos los conceptos de nómina, parafiscales y patronales que comprendían los periodos 2003 — junio 2010. (Ver medio magnético contentivo del expediente administrativo)

9.- El Municipio de Soledad, mediante Resolución No. 0424 de 2014 ordenó el reconocimiento y pago de valores retroactivos por concepto de homologación y nivelación salarial al personal administrativo del sector educativo en ese ente territorial, en favor de la señora María Odalia Alonso González, cuya parte considerativa fue la siguiente:

"*Que previo el concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional, acogiendo lo dispuesto en el concepto del Honorable Consejo de Estado-Sala de consulta y Servicio Civil, radicado bajo el numero 1607 de 9 de Diciembre de 2004, en respuesta a la solicitud de la Ministra de Educación Nacional y lo establecido en la Directiva Ministerio al*(SIC) *No. 010 de fecha Junio de 2005.*

Que esta providencia y directiva establecen que al momento de producirse la descentralización administrativa ordenada por la ley 60 de 1993 y 715 de 2001, los entes debieron realizar una homologación de cargos de la planta recibida de la Nación y los departamentos, con relación a la planta de caros que presentaba el ente territorial, para este caso el Municipio de Soledad.

Que esta secretaría expidió las Resoluciones del 2010 determinando la homologación, para los funcionarios vinculados en ese momento a la planta de cargos; siendo estos actos constitutivos de derechos, por cuanto modificaron las relaciones jurídico laborales e impusieron la necesidad de nueva posesión de cargos sin solución de continuidad para los funcionarios actualmente vinculados (CP Art. 58, ley 153 de 1887)

Que para el Municipio de Soledad las eventuales diferencias se establecen aplicando los salarios para los cargos de igual o similar función y nivel jerárquico, contenidos en los Decretos 1569 de 1998, 785 de 2005.

Que respecto a la cuantificación del retroactivo, la directiva No. 10 del 30 de junio de 2005 señalo:

"La homologación y nivelación salarial del personal administrativo debe ser un estudio técnico cuyo producto es una tabla de homologación de las plantas de cargos con las nivelaciones salariales que de ella se desprenden -en los casos en que el salario del cargo origen sea inferior a aquel del cargo destino-"

"Para determinar la deuda por concepto de retroactividad de la homologación y nivelación salarial, es preciso que la entidad territorial elabore un listado de las reclamaciones

recibidas, indicando en cada caso, la fecha de presentación de la misma. Con base en este listado, debe proceder a determinar el monto de las deudas respectivas."

Que mediante oficio No. 2010EE32243 de mayo 11 de 2010, la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, revisó, aprobó y certifico la consistencia del estudio técnico de homologación de cargos y nivelación salarial de los administrativos pagados con recursos del Sistema General de Participaciones, SGP presentado por la Secretaría de Educación Municipal para el periodo comprendido entre el año 2003 y junio de 30 del 2010.

Que una vez revisado, aprobado y certificado la consistencia del estudio técnico por parte del Ministerio de Educación Nacional, y fundamentándose en éste, la entidad territorial certificada procedió a realizar, bajo la responsabilidad del Secretario de Educación, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante actos administrativos de carácter particular.

Que mediante oficio No. 2014EE26446 de abril 08 de 2014, la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional, revisó, aprobó y certificó la consistencia del costo de los valores retroactivos liquidados para los conceptos de nómina, parafiscales, patronales e indexación de la homologación de cargos y nivelación salarial de los administrativos pagados con recursos del Sistema General de Participaciones, SGP presentado por la Secretaria de Educación Municipal para el periodo comprendido entre el año 2003 y junio 30 de 2010.

Que el costo aprobado de los valores retroactivos liquidados para el proceso de Homologación y Nivelación en el Municipio de Soledad ascienda a la suma de cuatro mil trescientos noventa y cuatro millones ochocientos diez mil novecientos ochenta y nueve pesos ($4.394.810.989).

Que la entidad territorial financiera esta deuda con excedentes de balance de la vigencia 2012 en aplicación del artículo 148 de la ley 1450 de 2011 la suma de dos mil doscientos cuarenta millones seiscientos noventa y dos mil trescientos dos pesos ($2.240.692.302) y los recursos restantes por valor de dos mil ciento cincuenta y cuatro millones ciento dieciocho mil seiscientos ochenta y siete pesos ($2.154.118.687) con recursos propios de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso de reestructuración de pasivos del Municipio.

Que la sujeción de esta entidad a las disposiciones de los Ministerios de Educación y Hacienda en este proceso, nade del deber jurídico de la Nación y del Municipio en concurrir al pago de los retroactivos.

Que con la presente resolución se pone fin a la última fase del proceso administrativo de homologación y nivelación de cargos, por tanto debe notificarse personalmente al beneficiario y/o interesado, y solo es susceptible del recursos de reposición, por expedirse en ejercicio de facultades expresamente conferidas (D. 208/09), en los términos de los artículos 49 y 50 del CCA.

Que de conformidad con los antecedentes legales de la vinculación del beneficiario, se tiene que la evolución salarial del cargo que venía desempeñando durante los años laborados que más adelante se citan es la siguiente:

INFORMACIÓN DE DIFERENCIAS SALARIALES			
AÑO	***SALARIO SGP***	***SALARIO MUNICIPIO***	***DIFERENCIA***
2003	*$379.888,00*	*$454.213,00*	*$74.325,00*
2004	*$406.481,00*	*$481.466,00*	*$74.985,00*

2005	*$456.670,00*	*$512.761,00*	*$56.091,00*
2006	*$479.504,00*	*$543.527,00*	*$64.023,00*
2007	*$501.082,00*	*$570.703,00*	*$69.621,00*
2008	*$529.594,00*	*$604.945,00*	*$75.351,00*
2009	*$570.214,00*	*$641.242,00*	*$71.028,00*
2010	*$581.619,00*	*$716.478,00*	*$134.859,00*

Que de acuerdo con las cifras certificadas por el Ministerio de Educación Nacional le corresponde al funcionario ALONSO GONZALEZ MARIA ODALIA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 32.810.550, la suma de $13,343,986 valor en el que se encuentran incluidos los correspondientes pagos a terceros vinculados con nomina, así: $674,870 por aportes parafiscales; $2,154,318 por aportes patronales; sumas que deben ser deducidas en el presente acto administrativo del valor total de la liquidación, quedando a su favor un valor neto a pagar $10,514,798, sin perjuicio de los descuentos a realizar por concepto de embargos, aportes a seguridad social, a estampillas, a sindicatos según sea el caso y los demás descuentos de ley.

Que las cifras que vienen señaladas a su favor, resultan de la aplicación aritmética realizad a la sumatoria de las diferencias salariales que arroja el comparativo entre los salarios recibidos por el beneficiario durante el periodo fiscal que viene señalado y los salarios vigentes para la misma época que devengaban en el Municipio de Soledad para cada uno de los respectivos cargos y años, establecidos en los decretos antes relacionados. A las diferencias, en caso de que se presente, se le suman los factores salariales y no salariales aplicables a cada caso, como por ejemplo, horas extras, prima de servicios, indemnización por vacaciones, prima técnica, subsidio de alimentación, subsidio de transportes, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima de navidad, bonificación especial de recreación; además de los cual se calcularon los aportes patronales, parafiscales y descuentos sindicales legalmente establecidos y demás descuentos de ley.

Que los valores por ingresos de nomina fueron actualizados (indexados) con base en el índice de Precio al Consumido certificado por el DANE para los respectivos años, usando para ello la tabla de series índice de empalme.

Que se debe cumplir con las retenciones de los tributos que por ley correspondan como estampillas y otros a que haya lugar.

Que corresponde incluir los valores que por concepto de aportes parafiscales deben deducirse de las sumas a cancelar, señalando con precisión al aporte patronal correspondiente.

Que corresponde incluir los valores que por concepto de aportes a seguridad social deban deducirse de las sumas a cancelar al beneficiario del pago señalando con precisión el aporte patronal y el del funcionario.

Que los valores parafiscales fueron contemplados en la presente Resolución, pero no afecta los costos de los factores salariales ni prestacionales de igual forma para aplicar las retenciones no se expide acto administrativo separado si no a efectos de poder identificar los valores correspondientes a cada vigencia." (Folios 202-206 del expediente)

10.- La Resolución No. 0424 de 20 de julio de 2014 reconoció en favor de la señora María Odalia Alonso González la suma de $10.514.798 por concepto de retroactivo dentro del proceso de homologación y nivelación salarial de cargos desde el año 2003 hasta junio de 2010, de la siguiente forma:

AÑO	DEVENGADO INDEXADO	APORTES PARAFISCALES	APORTES PATRONALES	TOTAL
2003	$1,679,262	$90,729	$275,131	$2,045,122
2004	$1,599,725	$91,534	$284,604	$1,975,864
2005	$1,139,106	$68,470	$215,522	$1,423,098
2006	$1,246,,665	$78,153	$249,000	$1,573,818
2007	$1,284,455	$84,987	$275,124	$1,644,565
2008	$1,299,262	$91,981	$301,299	$1,692,542
2009	$1,175,328	$86,704	$284,013	$1,546,045
2010	$1.090,995	$82,311	$269,624	$1,442,931
TOTALES	**$10,514,798**	**$674,870**	**$2,154,318**	**$13,343,986**

Aportes Parafiscales:

ENTIDAD	VALOR
CAJACOPI	$299,942
SENA	$37,493
ICBF	$224,957
ESCUELA E INST Y TEC	$74,986
ESAP	$37,493
TOTALES	**$674,870**

Aportes Patronales:

APORTES	VALOR
CESANTÍAS	$757,884
SALUD	$570,568
PENSION	$789,792
ARP	$36,074
TOTALES	**$2,154,318**

Aportes del Funcionario:

APORTES	VALOR
SALUD	$276,427
PENSION	$263,264
TOTALES	**$539,691**

11.- De conformidad con el desprendible de nómina correspondiente a los meses de julio y agosto de 2008, la señora María Odalia Alonso González devengó un salario de $529, 594,oo, compuesto por los factores salariales de subsidio de alimentación y subsidio de transporte, (Folio 38 del expediente)

12.- De conformidad con el desprendible de nómina correspondiente a los meses de febrero y julio de 2009, la señora María Odalia Alonso González devengó un salario de $570,014,oo, compuesto por los factores salariales de subsidio de alimentación y subsidio de transporte, (Folio 37 del expediente)

13.- De conformidad con los comprobantes de pago de nómina correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2014, la señora María Odalia Alonso González devengó un salario de $1.051.023,oo, compuesto por los factores salariales de subsidio de alimentación, auxilio de transporte y sueldo básico. (Folios 42-44 del expediente)

5.2.- ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS PRUEBAS FRENTE AL MARCO JURÍDICO

La parte demandante en sus pretensiones solicita que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014, por haber sido expedida con infracción de las normas constitucionales y legales en que debía fundarse; y en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago en favor de la demandante de los valores que resulten por la reliquidación de la homologación y nivelación de las diferencias salariales, incluyendo los conceptos de vacaciones, prima de vacaciones, prima técnica, bonificación de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses de cesantías, dotación, horas extras, prima de servicios, bonificación por recreación, prima de antigüedad y subsidio de alimentación, por no ser tenidos en cuenta durante el periodo comprendido entre el año 2003 al 2010

Conforme a lo aducido en el marco normativo y jurisprudencial del presente proveído, se tiene que en virtud del proceso de descentralización del sector educativo se expidió la Ley 715 de 2001, normatividad que conllevó a la incorporación del personal administrativo y docente a la planta de personal de los departamentos, distritos y municipios, siendo necesario adelantar la nivelación y homologación salarial.

En ese sentido, tenemos que tanto el concepto No. 1607 de 09 de diciembre de 2004 como la Directiva Ministerial 10 del 30 de junio de 2005 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, señalaron de manera clara que el proceso de nivelación y homologación salarial debía darse previa elaboración y aprobación del estudio técnico a cargo de la entidad territorial, el cual debía contener:

a) Un análisis comparativo y detallado, cargo por cargo, de la planta de personal administrativo transferida, con la planta de personal administrativo de la entidad territorial receptora, en el año que se produjo la incorporación y en los años posteriores para determinar la existencia o no de diferencias, por razón de denominación, código y grado, y su incidencia en la asignación salarial y elaborarse una tabla de homologación de planta de cargos. Dicha tabla incluiría la clasificación (código y grado), funciones, requisitos y asignación salarial para todos los cargos que incluyan las dos plantas de personal, indicando claramente el cargo homologado.

b) La identificación de las diferencias salariales y prestacionales que persistieran por no haber adelantado el proceso de homologación y nivelación salarial con la identificación por cargo, de la asignación básica y demás costos inherentes a la nómina, debidamente desagregado.

c) Homologación de cargos y nivelación salarial con efectos a partir de la fecha. Una vez elaborado el estudio técnico y fundamentándose en éste, la entidad territorial certificada procedería a realizar, bajo la responsabilidad del secretario de educación y del jefe de personal o quien haga sus veces, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante acto administrativo general. Con base en este último, la homologación de cada funcionario administrativo se realizaría, mediante acto administrativo individualizado el cual debía especificar el cargo al cual es homologado y la nivelación salarial respectiva -si a ella habia lugar según el estudio técnico que rigió a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo, previo certificado de disponibilidad presupuestal.

Descendiendo al caso concreto, observa ésta Judicatura que el proceso de nivelación y homologación salarial del personal administrativo del sector educativo del Municipio de Soledad se adelantó conforme a los requisitos citados en líneas precedentes, ello teniendo en cuanta que el estudio técnico presentado por el ente territorial fue aprobado

por la Directora de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación Nacional a través del Oficio No. 2010EE32243 de 11 de mayo de 2010, en el cual se dejó consignado que el estudio se encontraba ajustado a las normas de carrera administrativa y en lo referente al empleo de Auxiliar de Servicios Generales, quedó aprobada la escala de homologación salarial de los empleados que desempeñaran ese cargo.

Igualmente, el certificado de homologación enviado por la Secretaría de Educación del Municipio de Soledad al Ministerio de Educación Nacional con radicado No. 2014ER44147 de 25 de marzo de 2014 da cuenta que dentro del estudio técnico se identificaron las diferencias salariales y prestacionales que subsistían respecto de la señora María Odalia Alonso Gonzalez, arrojando como resultado un saldo a favor de $13,343,986, suma de la cual se realizaron las deducciones a seguridad social y parafiscales por concepto de $674,870 y $2,154,318, respectivamente, valores todos ellos reconocidos en la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014.

Avizora esta Agencia Judicial que, las sumas reconocidas en favor de la demandante se encontraban indexadas, tal y como lo acredita el Certificado de indexación de homologación de 21 de febrero de 2014 expedido por el Secretario de Educación del Municipio de Soledad.

Ahora bien, la parte actora arguye que al efectuarse la homologación salarial de la señora Alonso Gonzalez, debió la entidad territorial incluir los factores salariales de vacaciones, prima de vacaciones, prima técnica, bonificación de servicios, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses de cesantías, dotación, horas extras, prima de servicios, bonificación por recreación, prima de antigüedad y subsidio de alimentación, devengados durante los años 2003 a 2010.

Sin embargo, distinto a lo esgrimido en el libelo demandatorio, no existe prueba que durante los periodos cuya reliquidación se persigue, la actora haya devengado esos factores y que por tanto debían ser tenidos en cuenta por el Municipio de Soledad al momento de homologar el cargo.

Lo anterior, teniendo en cuanta que la demandante no solo no aportó en el plenario prueba si quiera sumaria que acreditara lo afirmado, sino que además con los desprendible de nómina de los meses de julio y agosto de 2008, y de febrero y julio de 2009 se tiene plena certeza que el salario por ella percibido en ese interregno ascendía a la suma de $529.594 y $570.214, respectivamente, y que el mismo se encontraba compuesto por los factores salariales de sueldo básico, auxilio de transporte y auxilio de alimentación, sumas que además coinciden con los valores de diferencias salariales consignadas en la parte motiva de la Resolución No. 0424 de 2014, por lo que es claro para este Despacho Judicial que los mencionados factores sí conformaron la fórmula de liquidación del retroactivo por homologación salarial.

Por tanto, es evidente que la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014 se basó en el estudio técnico previamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, y que las sumas en ella reconocidas se encontraban debidamente indexadas y compuestas por los factores salariales devengados por la actora durante cada periodo, esto es, entre los años 2003 a 2010.

Así pues, no logra desvirtuar la accionante la presunción de legalidad del acto administrativo sometido a control judicial, máxime teniendo en cuenta que a juicio de esta falladora no se configuran los cargos de desviación de poder y violación de las normas constitucionales y legales en que debía fundarse la Resolución No. 0424 de 30 de julio de 2014.

Siendo ello así, fuerza negar las pretensiones de la demanda y en consecuencia, mantener en el mundo jurídico los efectos del acto administrativo demandado, por encontrarse ajustados a derecho.

6.- COSTAS

Este Despacho se abstendrá de condenar en costas, a la parte vencida por cuanto no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a esa sanción, tales como, temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, dilación sistemática del trámite o en deslealtad conforme al artículo 188 CPACA.

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

7.- FALLA

PRIMERO: NIÉGUENSE las súplicas de la demanda, en concordancia con lo anotado en las motivaciones de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin costas, de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

TERCERO: **NOTIFÍQUESE** esta sentencia conforme a lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el aplicativo Justicia Siglo XXI Web.

QUINTO: Se ordena la expedición de copias que soliciten las partes conforme a lo previsto en el artículo 114 del CGP.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIRÓZ
JUEZ

P/ACO