

**DIRECTIVA MINISTERIAL - Directriz relativa al pago de prestaciones extralegales con recursos del sistema general de participaciones / DIRECTIVA MINISTERIAL - Concepto. No es acto administrativo toda vez que únicamente imparte una instrucción / ACTO ADMINISTRATIVO - No lo es una Directiva Ministerial cuando solo imparte una instrucción / FALLO INHIBITORIO - Procede al no demandarse acto administrativo**

Se demanda en el presente asunto la Directiva Ministerial No. 14 de agosto 14 de 2003, dirigida por la Ministra de Educación Nacional a los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación. El asunto allí consignado se contrae a la competencia de la Nación y de las entidades territoriales para el pago de primas extralegales con recursos del sistema general de participaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la Ley 715 de 2001. La Directiva recomienda que cualquier prima, bonificación, sobresueldo o cualquier emolumento decretado por las corporaciones públicas territoriales, que no se halle dentro de los límites establecidos en la ley o por el Gobierno Nacional, no podrá pagarse con recursos del sistema general de participaciones e invita a las autoridades del orden territorial a tener en cuenta tales planteamientos al momento de tomar las decisiones sobre el asunto. Las directivas Presidenciales como las Ministeriales se dirigen, en principio, a quienes conforman el Gobierno y constituyen una pauta acerca del entendimiento y alcances de la legislación. Y en tanto constituyan meras normas de conducta en el ejercicio de la gestión pública o propósitos constitutivos de programas de Gobierno, no trascienden la esfera de los actos internos dirigidos exclusivamente a los órganos de la administración con vocación instructiva. Por ello, lo que ha de examinarse en estos casos es, si la directiva está inmersa dentro de los lineamientos expresados en el párrafo precedente o, si por el contrario, se erige como disposición reglamentaria creadora de derechos subjetivos e investida de poder vinculante en relación con los administrados. En el asunto objeto de la presente litis, como quedó establecido del contenido mismo de la directiva que se cuestiona, ésta no imparte nada distinto a una instrucción, lo que de suyo la excluye del contexto de los actos administrativos, que tiene como ingrediente consustancial la virtualidad de producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica cualquiera. En este orden, la Sala concluye que procede declararse inhibida para decidir de fondo el presente proceso.

**NOTA DE RELATORIA:** Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

**Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

Bogotá, D.C., trece (13) de septiembre de dos mil siete (2007).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00090-00(0919-04)**

**Actor: HUMBERTO COLLAZOS ANDRADE**

**Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

Procede la Sala a resolver la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, interpuesta por el ciudadano HUMBERTO COLLAZOS ANDRADE, para que se declare la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de la Directiva Ministerial No. 14, expedida por el Ministerio de Educación Nacional el 14 de agosto de 2003.

### **ANTECEDENTES**

En nombre propio y en ejercicio de la acción pública de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el ciudadano HUMBERTO COLLAZOS ANDRADE solicitó se declare la nulidad de la Directiva Ministerial No. 14 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional, por medio de la cual se hacen algunas precisiones sobre la aplicación de la Ley 715 de 2001 a los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación del país.

Manifestó que con base al artículo 57 del Acto Legislativo 01 de 1968 reformatorio del artículo 187 de la Constitución Política de 1886, se expidió la ordenanza 125 de 1968, mediante la cual se ordenó a partir del 1º de marzo de 1969 un aumento salarial del 15% sobre el salario básico, llamado prima académica, el cual fue elevado al 20% del salario básico por medio del Decreto 0556 sancionado por el gobernador del departamento del Valle; que la Ley 43 de 1975, relativa al proceso de nacionalización de la educación, respetó los derechos laborales adquiridos por el magisterio.

Expresó que el Decreto departamental 1379 de 22 de agosto de 1977 estableció que para el personal vinculado a partir de la fecha se aplicarán los valores establecidos en el Decreto Nacional 1547 de 1977, para efectos de asignación básica, horas extras y prima académica; que, por tanto, sólo se continuaría pagando este factor salarial a quienes lo venían devengando, excluyendo de este derecho a quienes se vincularan con fecha posterior.

Afirmó que el Decreto 1102 de 12 de junio de 1980, extiende el derecho a la prima académica al personal docente de educación secundaria y media que se encontrara vinculado a 22 de agosto de 1977, previo cumplimiento de algunos requisitos; que mediante la Ley 60 de 1993, los recursos del situado fiscal se destinaban a los diferentes entes territoriales, siendo cancelados por el departamento las primas y factores salariales creados por este, sin que fueran cargados al situado fiscal.

Que la Ministra de Educación, expidió la Directiva Ministerial No. 14 de 2003, en la cual solicitó a los administradores de los entes territoriales el cumplimiento de lo ordenado por el artículo 38 de la Ley 715 de 2002, estableciendo que no existe viabilidad jurídica para pagar con dineros del Sistema General de Participaciones las primas extralegales y que estos costos deben ser asumidos en su totalidad por la entidad territorial; que en tal virtud, se comenzó a omitir el pago de la prima académica como de la bonificación departamental para quienes se desempeñan en el cargo de coordinadores.

Afirmó que el municipio de Cali no paga la prima académica desde julio de 2003 y que lo mismo ocurrió con la bonificación departamental, hecho que estima violatorio del derecho laboral.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN.**

Citó como normas violadas los artículos 29 y 53 de la Constitución Política; se citan así mismo, las Leyes 4ª de 1992, 43 de 1975, 91 de 1989, 115 de 1994, 60 de 1993 y el artículo 79 Decreto 2277 de 1979.

Señala que el primer problema jurídico es determinar que la Directriz Ministerial No. 14 de 2003 constituye un acto administrativo, por cuanto, en criterio suyo, modificó una situación jurídica subjetiva consolidada frente a normas superiores; que la Directriz Ministerial No. 14 no se limitó a hacer una recomendación, sino que expresa la voluntad de la administración de eliminar por completo todas aquellas primas, bonificaciones o emolumentos que sobrepasen los topes fijados por la Ley 715 de 2001, sin respetar las normas

constitucionales laborales, revocando con esta decisión actos administrativos creadores de derechos particulares y concretos en materia laboral.

Afirmó que un nuevo acto administrativo no puede entrar a reformar situaciones jurídicas consolidadas, menos aún, cuando dichas situaciones obedecieron a actos administrativos expedidos conforme a la ley, que para esa época regía; que debe considerarse lo establecido en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo acerca de que los actos administrativos que otorguen derechos en materia laboral no pueden ser revocados ni derogados sin el consentimiento de su titular y que la administración debió, entonces, demandar su propio acto dentro del término de caducidad que indique la ley para este caso.

Expresó que si bien es cierto que la Constitución Política de 1991 señala que las corporaciones públicas no podrán arrogarse la posibilidad de establecer factores salariales por fuera de los límites fijados por la nación, su situación no corresponde al caso, por cuanto para la fecha de creación de las primas que favorecían a los trabajadores, las corporaciones públicas estaban facultadas para ello.

Indicó que la Directiva Ministerial acusada constituyó una vía de hecho y desviación de poder, toda vez que el acto demandado fue expedido con fines no determinados en la constitución y la ley, contemplando la eliminación de las prestaciones consagradas legalmente, obligando a los docentes a retirarse del servicio por disminución en su salario y que no observó el procedimiento legal ni se les dio la oportunidad de formular los recursos pertinentes.

Consideró que el acto demandado hizo una interpretación equivocada de la norma aplicable, porque se fundamentó en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001, siendo procedente el artículo 36, lo que constituye un error de derecho. Que la directriz acusada viola normas de orden público, normas de carácter laboral y el debido proceso administrativo.

## **CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

La Nación - Ministerio de Educación no se pronunció sobre la demanda presentada.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **Del Ministerio Público**

Mediante escrito presentado el 1º de febrero de 2007 el Ministerio Público alegó que no le asiste razón al demandante en su pretensión de nulidad de la Directriz Ministerial No. 14 de 2003, proferida por la Ministra de Educación Nacional.

Arguyó que resulta necesario determinar, en primer lugar, si la directiva Ministerial constituye un acto administrativo generador de derechos particulares y concretos y, en segundo lugar, establecer si a la luz de la Ley 715 de 2001 se puede continuar con el pago de las primas extralegales reconocidas con anterioridad a su promulgación, con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Respecto al primer planteamiento, expresó que si bien la directriz demandada constituye un acto de la administración, este no tiene la fuerza vinculante y decisoria suficiente para ser considerado como tal, toda vez que no crea situaciones jurídicas a partir de su contenido, como tampoco ordena la suspensión del pago de las primas extralegales; que tan solo se limitó a señalar las condiciones en que dichos pagos debían ser realizados.

Indicó, respecto al segundo planteamiento, que no tiene asidero jurídico. Concluyó que la Corporación debe declararse inhibida para conocer de fondo.

## **CONSIDERACIONES**

Se demanda en el presente asunto la Directiva Ministerial No. 14 de agosto 14 de 2003, dirigida por la Ministra de Educación Nacional a los

Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación. El asunto allí consignado se contrae a la competencia de la Nación y de las entidades territoriales para el pago de primas extralegales con recursos del sistema general de participaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la Ley 715 de 2001.

La Directiva recomienda que cualquier prima, bonificación, sobresueldo o cualquier emolumento decretado por las corporaciones públicas territoriales, que no se halle dentro de los límites establecidos en la ley o por el Gobierno Nacional, no podrá pagarse con recursos del sistema general de participaciones e invita a las autoridades del orden territorial a tener en cuenta tales planteamientos al momento de tomar las decisiones sobre el asunto.

Las directivas Presidenciales como las Ministeriales se dirigen, en principio, a quienes conforman el Gobierno y constituyen una pauta acerca del entendimiento y alcances de la legislación. Y en tanto constituyan meras normas de conducta en el ejercicio de la gestión pública o propósitos constitutivos de programas de Gobierno, no trascienden la esfera de los actos internos dirigidos exclusivamente a los órganos de la administración con vocación instructiva.

Por ello, lo que ha de examinarse en estos casos es, si la directiva está inmersa dentro de los lineamientos expresados en el párrafo precedente o, si por el contrario, se erige como disposición reglamentaria creadora de derechos subjetivos e investida de poder vinculante en relación con los administrados.

En el asunto objeto de la presente litis, como quedó establecido del contenido mismo de la directiva que se cuestiona, ésta no imparte nada distinto a una instrucción, lo que de suyo la excluye del contexto de los actos

administrativos, que tiene como ingrediente consustancial la virtualidad de producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica cualquiera.

La condición anotada, sin duda le resta todo mérito para ser objeto de estudio de fondo, pues a la luz del artículo 83 del Código Contencioso Administrativo, “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzga los **actos administrativos**, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, de conformidad con este estatuto.”

En este orden, la Sala concluye que procede declararse inhibida para decidir de fondo el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **F A L L A :**

#### **DECLÁRASE INHIBIDA PARA DECIDIR DE FONDO**

RECONÓCESE personería al abogado Antonio Granados Cardona, tal y como consta en poder otorgado a folio 61 del expediente.

Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**JESÚS MARIA LEMOS BUSTAMANTE**

**JAIME MORENO GARCÍA**

**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**

**BERTA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**