CONTESTACION MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Juzgado 01 Administrativo - Bolívar - Cartagena

De: SOLUCIONES MINISTERIO DE EDUCACION <solucionesmineducacion@gmail.com>
Enviado el: martes, 8 de abril de 2025 8:00 a. m.
Para: Juzgado 01 Administrativo - Bolívar - Cartagena; CARTAGENAGIRALDOYLOPEZ@GMAIL.COM; notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co
Asunto: CONTESTACION DE DEMANDA PROCESO: 13-001-33-33-001-2024-00186-00
Datos adjuntos: CONTESTACION PROCESO 13-001-33-33-001-2024-00186-00.pdf

Doctora
ESTHER MARÍA MEZA CAMERA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA
E. S. D.

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: YAMILE ISABEL BUELVAS GASTELBONDO
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Cordial saludo:

Adjunto escrito de contestación de demanda para su conocimiento y fines pertinentes.

En cumplimiento al numeral 14 del art 78 del CGP, se remite en simultáneo copia del presente escrito a los demás sujetos procesales.

Atentamente,

CARLOS RAFAEL PLATA MENDOZA
Apoderado MEN

SOLUCIONES JURIDICAS DE LA COSTA S.A.S
NIT 900.616.392-1
ASESORÍAS EMPRESARIALES, REPRESENTACIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL
CEL. 3126979151, EMAIL: solucionesmineducacion@gmail.com

Doctora
ESTHER MARIA MEZA CAMERA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA
E. S. D

Radicado: **13-001-33-33-001-2024-00186-00**
Demandante: **YAMILE ISABEL BUELVAS GASTELBONDO**
Demandado: **MINISTERIO DE EDUCACION – DISTRITO DE CARTAGENA**
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

CARLOS RAFAEL PLATA MENDOZA, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 84.104.546 de San Juan del Cesar y abogado en ejercicio con tarjeta profesional Nro. 107.775 Del C S. J, actuando en nombre y representación de la **NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, conforme al poder que adjunto, estando dentro del término legal previsto me permito presentar a su Despacho escrito de contestación a la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho indicado en la referencia, en los siguientes términos:

REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

De conformidad con el numeral 2 del artículo 7 del Decreto 2269 DE 2023, *"Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Educación Nacional y se determinan las funciones de sus dependencias"* es función de la Oficina Asesora Jurídica del MEN, Representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio en los procesos judiciales, procedimientos administrativos y demás acciones en las cuales sea parte, para defender los intereses del Estado, en consecuencia, se encuentra facultado el Jefe de Oficina Asesora Jurídica del MEN para conferir poder especial a los abogados de Planta global de la entidad y a los abogados externos para que ejerzan la representación judicial y extrajudicial en defensa de los intereses del Ministerio de Educación Nacional.

PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

En relación con los hechos de la demanda respondo en el mismo orden en que fueron formulados así:

AL HECHO PRIMERO: NO ES CIERTO COMO SE PRESENTA, en la medida que a través de los mencionados decretos el Gobierno Nacional estableció la asignación básica mensual para los docentes de los distintos grados del Escalafón Nacional Docente de que trata el Decreto 1278 de 2002, durante los años 2005, 2006 y 2007. El reajuste salarial se aplicó con base en el mismo porcentaje de aumento para todos los docentes del escalafón, independientemente de la ubicación que se ostentara en el mismo.

Ahora bien, en cuanto a la siguiente afirmación del demandante: "como debe ser por tratarse de docentes que se encuentran en igualdad de condiciones" NO es cierta, en la medida que la finalidad del Escalafón Docente es justamente reconocer y remunerar la labor docente de acuerdo con la preparación académica, experiencia y desempeño, según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1278 del 2002:

"ESCALAFÓN DOCENTE. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente."

En consecuencia, se destaca que, no es cierto que exista "igualdad" en la expedición de los decretos señalados, por cuanto, existen presupuestos fácticos diferentes en el escalafón, como lo son sus diferentes grados que implica igualmente, una formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias de cada docente, y por lo tanto, no se puede predicar la igualdad ante presupuestos fácticos diferentes, es decir, no se encuentran en igualdad de condiciones.

AL HECHO SEGUNDO: Teniendo en cuenta que en este hecho es donde se presentan las diferencias de cada caso no se entrega un argumento general, ya que dependerá de cada caso en particular.

AL HECHO TERCERO: PARCIALMENTE CIERTO, es cierto que en los años subsiguientes el ajuste realizado a los niveles salariales de los docentes se hizo de manera igualitaria, sin embargo, no es cierto en lo que pretende la parte

demandante para indebidamente advertir una irregularidad por parte del Gobierno Nacional, pues tal actuación se sustenta en los siguientes términos:

* Cada grado del escalafón docente goza de diferentes particularidades o requisitos exigidos a los maestros, con base a sus estudios normalistas, de pregrado, posgrado, experiencia laboral, ubicación de zona de trabajo, entre otros, por lo que se trata de condiciones desiguales entre cada uno de los docentes.

* En consonancia con lo anterior, la pertinencia a un nivel refiere al cumplimiento de los requisitos establecidos para ese grado y nivel salarial, nada afecta la asignación que se le haga a determinado grado pues como evidenciamos en el hecho anterior, cada uno goza de un salario mejor al otro, respectivamente.

* Con todo lo anterior, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN tiene que advertir que este no es el decreto que se debe poner en discusión en tanto, los demandados son los siguientes: Decreto Nacional 284 de 2024, Decreto Nacional 887 del 2 de junio de 2023, Decreto Nacional 449 de 2022, Decreto Nacional 965 de 2021 y el Decreto Nacional 319 de 2020, que en todo caso no podrán afectarse en tanto este medio de control no es el idóneo tratándose de actos administrativos de interés general y aunado a lo anterior, si se quisiera indebidamente discutir su legalidad en esta sede, se ha caducado el término de CUATRO (4) MESES para interponerlos.

AL HECHO CUARTO: NO ES UN HECHO, se trata de apreciaciones e interpretaciones de la parte demandante.

No obstante, se reitera, que los porcentajes de aumento en los distintos grados del escalafón tuvo como fundamento el grado de formación, valorando ***el avance profesional de los docentes, con incrementos destacados especialmente para aquellos con maestría y doctorado,*** es decir, los aumentos tuvieron en cuenta una variable que tiene que ver con la formación y no un aumento caprichoso que desconociera derechos de orden laboral de los docentes entre uno y otro grado.

Por otro lado, NO ES CIERTO QUE GENERÓ UNA DISMINUCIÓN DE LA BASE SALARIAL, se trata de una indebida interpretación de la situación real de los docentes, que podría hacer incurrir en error al juez, pues reitero que es evidente que cada año a los docentes de los demás grados se les aplicó un aumento en el salario.

Aunado a lo anterior, la parte demandante manifiesta que se trata de actuaciones inconstitucionales e ilegales, pero esta defensa, le debe señalar al señor juez que dentro de la Constitución Política ni en ninguna norma de nuestro ordenamiento

jurídico, se establece el trámite por el cual deba darse la actualización de cada uno de los grados, pues se probó en esta sede que hubo un aumento cada año para los docentes y como lo evidencia la parte demandante, cada año se siguió aumentando.

AL HECHO QUINTO: PARCIALMENTE CIERTO, solo en lo contentivo a la presentación de la petición al MINISTERIO DE EDUCACIÓN a lo demás se tiene que:

- NO NOS CONSTA, que se haya presentado en debida forma la petición al ente territorial en tanto, no es posible validar o negar esta información por parte de este despacho. Deberá la entidad nominadora del docente pronunciarse sobre ello.

- No es posible que en dicha sede se aprobara tales pretensiones por las razones que se han venido exponiendo y que se presentaran a continuación, pues en todo caso la presentación del derecho de petición no genera obligación a cargo del ente ministerial.

AL HECHO SEXTO: ES PARCIALMENTE CIERTO, En lo que refiere a la existencia de la respuesta entregada al Ministerio de Educación, en cuanto a la solicitud del "*reconocimiento y pago de diferencias salariales y/o prestacionales acumuladas y futuras discrepancias para las categorías referidas en la presente petición basadas en incrementos salariales"*, mas no con lo relacionado a la inaplicación de los decretos salariales señalados en las pretensiones de la demanda.

AL HECHO SEPTIMO: ES CIERTO, de conformidad con la documentación aportada en la demanda.

PRONUNCIAMIENTO A LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Para iniciar este acápite es preciso señalar que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL se OPONE a todas y cada una de las pretensiones incoadas por el demandante, en la medida que los cargos de nulidad no tienen vocación de prosperidad, pues se carece de fundamentos fácticos, jurídicos y técnicos válidos que respalden las pretensiones del demandante.

A LAS DECLARATIVAS

A LA PRIMERA: ME OPONGO. No es procedente la **inaplicación por ilegalidad** del Decreto 284 de 2024, porque la parte demandante no logra acreditar los

supuestos jurídicos para que se configure la excepción de ilegalidad. Adicionalmente esta pretensión no fue alegada con la reclamación administrativa ni con la solicitud de conciliación.

Dado que los decretos salariales para los docentes se basan en un régimen especial que ha sido diseñado para responder a las necesidades particulares de esta profesión, es improcedente la inaplicación de dichas disposiciones. Inaplicar estos decretos significaría desconocer el marco legal que protege los derechos de los docentes, lo cual contravendría el principio de legalidad y pondría en riesgo la estabilidad y condiciones de trabajo de los docentes.

Si bien algunos jueces han invocado la excepción de inconstitucionalidad (artículo 4 de la Constitución Política) para inaplicar la expresión *"del orden nacional"* en algunos decretos, argumentando una posible vulneración del principio de igualdad, este argumento no aplica de manera uniforme para los docentes, ya que su régimen está basado en particularidades reconocidas por la ley. Además, extender disposiciones específicas a otros empleados públicos territoriales podría generar inconsistencias con el régimen general que los regula.

El principio de igualdad, aunque importante, debe interpretarse en consonancia con las normativas específicas que protegen ciertos grupos, como los docentes. Este régimen diferencial no puede ser considerado discriminatorio, sino un reconocimiento de las condiciones especiales que enfrenta esta profesión. Así también lo menciona la Corte Constitucional en sentencia C-928 de 2006:

> *Ahora bien, en el caso concreto del régimen especial de los docentes, el cual abarca tanto aspectos de seguridad social, como lo es el suministro de servicios médico-asistenciales y de pensiones, como prestacionales, tales como el régimen de cesantías y vacaciones, la Corte estima que las líneas jurisprudenciales señaladas resultan ser plenamente aplicables en el sentido de que la existencia de un régimen propio o especial para unos determinados trabajadores no resulta per se violatorio del principio de igualdad, lo cual no obsta para que se puedan plantear cargos de igualdad cuando quiera que un ciudadano considere que algún aspecto del régimen especial de los docentes, sea en temas prestaciones o de seguridad social propiamente dicha, resulte violatorio del derecho a la igualdad.*

Ahora bien, en cuanto a la improcedencia para inaplicar los decretos salariales en el caso de los docentes cuando únicamente se alegó en sede prejudicial el principio de igualdad, es necesario realizar algunas consideraciones importantes. Los

decretos salariales son actos administrativos de carácter general, lo que implica que su validez debe ser atacada a través de los mecanismos de control judicial previstos en la ley, como lo es la acción de nulidad simple ante el Consejo de Estado. Este tipo de actos administrativos gozan de la presunción de legalidad y, por lo tanto, no pueden ser inaplicados de manera directa sin que se haya promovido previamente su nulidad por las vías judiciales competentes.

En este sentido, si en un proceso judicial se pretende inaplicar un decreto salarial bajo el argumento de la vulneración del principio de igualdad, es indispensable que se demuestre que dicho acto administrativo afecta directamente derechos constitucionales. La simple invocación del principio de igualdad no resulta suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad del decreto en cuestión, pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de igualdad no debe interpretarse de manera aislada ni absoluta, sino en conjunto con otros principios constitucionales. Para que proceda la inaplicación, es necesario que se pruebe la existencia de una afectación concreta y específica de derechos fundamentales.

En el caso de que en sede prejudicial solo se haya hecho alusión al principio de igualdad sin atacar directamente los actos administrativos de carácter general que fijan los salarios, no es procedente la inaplicación del decreto. Esto se debe a que la falta de impugnación del acto general a través de los medios judiciales adecuados deja intacta la presunción de legalidad de este, lo que impide que pueda ser inaplicado en un caso particular. De hecho, la Corte Constitucional en sentencia C-037 del 2000, ha sostenido que la inaplicación de normas solo es procedente en aquellos casos en los que se ha demostrado una contradicción manifiesta con derechos fundamentales, y ello debe ser sustentado con argumentos sólidos que trasciendan la simple invocación del principio de igualdad.

PRONUNCIAMIENTO A LA PRETENSIONES CONDENATORIAS

A LAS PRETENSIONES: Me opongo a todas y cada una de las pretensiones condenatorias por ser consecuencial a las anteriores, toda vez que el Ministerio de Educación Nacional NO adeuda suma alguna a la parte demandante, ni debe hacer un reajuste a su salario, toda que el mismo viene fijado de antaño por las respectivas normas que regulan la materia.

Por lo tanto NO adeuda diferencias salariales alguna dado que los incremento salariales de los escalafones no requieren paridad entre los diferentes niveles

salariales basados en los criterios de ingreso y acenso dados los estudios académicos de cada docentes sumados a la experiencia, y demás principios de ese orden que se expondrán más adelante, los ajustes que se realizan devienen de rigurosos estudios técnicos que viabilizan la expedición de norma con contenido pecuniario tal como se expondrá, sin dejar de lado que en el presente se viene atacando unos decretos que fueron expedidos con el seguimiento de la normatividad vigente, pues la igualdad solo debe predicarse entre docentes que cumplan con las mismas características de experiencia y formación académica, de lo contrario se afectaría el nivel de competencia y atractivo de los diferentes escalafones docentes.

En resumen se reitera que estas pretensiones no tienen vocación de prosperidad por cuanto al demandante no le asiste el derecho a exigir el pago de las diferencias salariales alegadas – incluyendo su reflejo en los respectivos factores prestacionales-, pues la diferencia entre los incrementos efectuados, según la ubicación del docente en el escalafón, se encuentran plenamente justificados y ajustados a lo previsto en la Constitución Política y en la Ley en el Decreto 1278 de 2002 –estatuto de profesionalización docente-.

En efecto, el artículo 46 de la Ley 1278 de 2002 estableció:

"*El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4a. de 1992,* ***establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto****; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en periodo de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan."*

A su vez, el artículo 47 de la mencionada Ley prevé:

"***Además de los estímulos establecidos por la ley, el decreto de salarios que expida el Nacional, podrá establecer compensaciones económicas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales."***

De la lectura armónica de ambos artículos, bien puede inferirse que las compensaciones económicas referidas en el artículo 47, al no establecerse ninguna limitación especial para su aplicación, pueden asignarse de acuerdo con el grado y nivel del escalafón, como sucede con la escala salarial establecida en el artículo 46.

La parte demandante basa su solicitud en la diferencia del porcentaje en los diferentes decretos salariales alegados en la demanda, pero esto es inconsistente con los actos administrativos impugnados, ya que no hubo un ajuste salarial diferenciado. Cualquier revisión del ajuste a la categoría con el cual busca el ajuste no fue arbitraria, sino que se basó en el sistema escalafonario reconocido por la parte demandante, quien aún percibe un salario superior al que le corresponde. El acto administrativo en cuestión no es ilegal ni violatorio de la normativa, y el ajuste se fundamenta en principios de equidad y consideraciones sobre el gasto público. Además, los argumentos de la parte demandante carecen de sustento y se basan en expectativas infundadas y en una equivocada interpretación de lo acontecido.

La iniciativa, reflejada en el ajuste de acuerdo con el nivel de profesionalización en los salarios de los docentes integrada en los decretos de salarios, apuntaba a una mejora sustancial en la calidad educativa, partiendo de la premisa de que docentes más cualificados y actualizados generan un impacto directo y positivo en el aprendizaje de los estudiantes.

Por lo anterior, no existe ninguna razón para establecer que haya existido un trato discriminatorio en el establecimiento de la escala salarial alegada, pues la misma se ajustó a las condiciones de creciente profesionalización del sector docente, aspecto que indudablemente motivó un incremento salarial especial para aquellos educadores quienes, gracias a sus esfuerzos y méritos, lograron movilizarse hacia posiciones superiores en el escalafón, por lo cual es erróneo hacer un juicio de igualdad entre docentes ubicados en niveles desiguales. El principio de igualdad se predica entre iguales.

Aunado a lo anterior, nunca hubo una violación a algún derecho o desmejora de las condiciones laborales del docente que al día de hoy demanda, pues como es evidente hasta la fecha sigue gozando de MAYOR SALARIO.

DE LA CUARTA A LA QUINTA: ME OPONGO, toda vez que no existen fundamentos para la condenar al MINISTERIO DE EDUCACIÓN a restablecer el derecho reclamado por el actor, por lo tanto, tampoco tiene lugar el cobro de los pretendidos intereses moratorios ni la indexación de la suma peticionada, teniendo en cuenta que “la suerte de lo principal es seguido por lo accesorio”.

Así mismo, la parte demandante pretende el reconocimiento de intereses e indexación, pretensiones que son excluyentes entre sí, según lo ha considerado el Consejo de Estado:

"El H. Consejo de Estado en diversos pronunciamientos, tanto la Sala de Consulta y Servicio Civil, como la Sección Segunda, ha recordado que el derecho a la indexación o ajuste de valor obedece al hecho notorio de la constante y permanente devaluación de la moneda de nuestro país, que disminuye en forma continua el poder adquisitivo del ingreso, por lo que esta es una decisión ajustada a la ley y constituye un acto de equidad.

*En ese orden, cuando se ordena el restablecimiento de dicho derecho se busca la obtención del valor real al momento de la condena, que es el equivalente al perjuicio recibido****. Sin embargo, en razón a que tanto la indexación como el reconocimiento de intereses moratorios obedecen a la misma causa (devaluación) se puede concluir que estas son incompatibles.***[1]

DE LA SEXTA: Me ajusto a lo que se encuentre probado en derecho, según lo considere el señor Juez.

A LA SÉPTIMA: ME OPONGO, señor Juez pues este extremo procesal no fue el que inició el asunto que hoy nos ocupa, so pena de un mayor detrimento al erario público, es la parte demandante quien ha promovido un cuantioso número de demandas basada en los mismos fundamentos facticos, jurídicos y en consecuencia adoleciendo de defectos de la misma

índole y a su vez técnicos, que han promovido el gasto de los recursos públicos para ejercer la defensa en un proceso que a todas luces carece de una violación sustancial a los derechos de los docentes.

Es por ello, que quien debe asumir el cargo de las costas procesales es la parte demandante, pues ha hecho una indebida interpretación del Sistema de Escalafón Docente y desestimando las actuaciones que de buena fe ha hecho el Gobierno Nacional para este importante gremio.

Señor Juez, en consecuencia, con la oposición a las pretensiones de la demanda respetuosamente me permito plantear la **TESIS** con la cual se debería analizar el presente caso:

[1] Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 20001233300020140031302 (26332017), del 16 de agosto de 2018

ARGUMENTOS JURÍDICOS:

Competencia para fijar el régimen salarial de los docentes

1. De la Potestad Presidencial

La competencia para fijar el régimen salarial de los docentes se enmarca en una estructura de distribución de responsabilidades entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone la Constitución y las leyes que la desarrollan. El artículo 150 de la Constitución otorga al Congreso la facultad de dictar normas generales y establecer objetivos criterios que guíen al gobierno en la regulación de los salarios de los empleados públicos, incluidos los docentes. A su vez, el artículo 189 asigna al presidente la tarea de fijar los emolumentos y funciones de los empleos creados bajo la administración central, dentro de los límites establecidos por la ley.

Este esquema de competencias compartidas busca equilibrar el poder entre los diferentes actores del Estado. La Corte Constitucional ha reconocido esta concurrencia, aclarando el rol de cada uno de estos actores en la fijación del régimen salarial a nivel nacional y territorial. Así, mientras el Congreso define los principios generales, el Gobierno Nacional establece los límites máximos y las autoridades locales adaptan estas disposiciones a su ámbito de competencia.

La fijación del régimen salarial de los docentes y demás empleados públicos es un proceso complejo que involucra a diferentes niveles de gobierno, todos ellos sujetos a un marco normativo común

A través de la sentencia de mayo 25 de 2023, la sección segunda del Consejo de Estado dentro del expediente con número de radicado interno (0366-2022) explicó:

> *"(…) El artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, estableció como atribución del Congreso de la República la siguiente:*
>
> *«Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*
>
> *19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*
>
> *(…)*
>
> *e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;» (Subrayas fuera del texto)*

Por su parte, el artículo 189 numeral 14 de la Constitución prevé que:

> *«Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*
>
> *(…)*
>
> *14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales»*

Como se observa, existe una competencia compartida entre el legislador y el ejecutivo para la regulación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la administración central, correspondiéndole al primero la función de establecer un «marco general» sobre la forma como el segundo ha de desarrollar su actividad reguladora, todo en consonancia con la finalidad de la ley.

Por su parte, en el orden municipal, sucede algo similar, pues el Congreso de la República profiere de igual forma la ley marco sobre la cual, el ente territorial ejecutará su actividad respectiva. A su vez, el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992 al señalar los principios a los que debe someterse el gobierno nacional para ejercer la atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, incluyó en esta clasificación no solo a los servidores del orden nacional, sino también a los territoriales:

> *«El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley (...)».*

En tal sentido la Corte Constitucional, mediante sentencia C-510 de 14 de julio de 1999, delimitó claramente las competencias del Congreso de la República, del gobierno nacional y de las autoridades territoriales, en lo que al tema salarial de los empleados públicos de este orden se refiere, indicando:

> *«(...) 4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los*

> *límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional (…)».*

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, en el artículo 356 se estableció que el gobierno nacional fijaría los servicios que debían ser prestados por la nación y las entidades territoriales; de igual manera, debía determinar el situado fiscal, que comprendía «el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen». En la aludida norma constitucional se determinó que los recursos del situado fiscal se destinarían para financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale. Posteriormente, a través de la Ley 43 de 1975, el legislador decidió «nacionalizar la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y comisarias […]»

Del mismo modo la **Sentencia C-038 de 2004** de la Corte Constitucional ha reconocido que es posible realizar incrementos diferenciados en los salarios de los empleados públicos, siempre y cuando se respete el principio de razonabilidad y exista una justificación objetiva para dichas diferencias.

> *"La Corte ha señalado que las diferencias salariales entre empleados públicos pueden ser válidas, siempre y cuando existan razones objetivas y proporcionales que justifiquen el trato desigual. Estas diferencias no pueden ser arbitrarias ni desproporcionadas, sino que deben estar fundamentadas en criterios razonables, como la naturaleza del cargo, la experiencia, o la necesidad de corregir inequidades previas."*

2. **Fijación de salarios y prestaciones del sector educación**

A su vez, la Ley 91 de 1989 señaló las competencias en cuanto al pago y

reconocimiento de prestaciones sociales compartidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con las entidades territoriales, dependiendo de la calidad del personal, según clasificación hecha en su artículo 1°, que preceptúa:

> *«ARTÍCULO 1º. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos:*
>
> *Personal nacional. Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.*
>
> *Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.*
>
> *Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.*
>
> *PARÁGRAFO. Se entiende que una prestación se ha causado cuando se han cumplido los requisitos para su exigibilidad»*

El artículo 15 de la misma disposición normativa preceptúa:

«Artículo 15.- A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

> *1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*
>
> *Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley».*

La norma referida estableció que los docentes nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, seguirían bajo el régimen que venían gozando en cada entidad territorial, según las circunstancias particulares para cada caso y, por otro lado, aquellos nacionales y nacionalizados que fueron vinculados a partir del 1° de enero de 1990, se regirían por la normatividad vigente del sector público nacional.

Producto de tal disposición, se expidió la Ley 60 de 1993, en la que dispuso la descentralización del sector educativo y, de ese modo, empezó la desarticulación del proceso de nacionalización que imperaba previamente para la prestación de ese servicio. En el parágrafo del artículo 15 ibídem, se determinó que la Nación cedería los bienes del servicio educativo a los departamentos, municipios y distritos; de igual manera, a través de los diferentes artículos de esa normativa, se dispuso el traslado del personal y de los establecimientos educativos, a las entidades del orden territorial.

De igual forma, la citada norma refirió en el artículo 6:

> *«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 prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas de departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otras clases de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.

Las sumas por concepto de provisiones y aportes para la atención del pago de las prestaciones del personal docente del orden territorial, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán giradas al mismo por las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El valor actuarial del pasivo prestacional de las entidades territoriales, que deberán trasladar al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, se determinará, para estos efectos, con base en la liquidación que se realice con cada una de ellas, y será financiado con sus propios recursos.

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(…)».

Con base en lo anterior, las plantas de personal entrarían a hacer parte de la respectiva entidad territorial y, para ello, era necesario que se adelantara un proceso de incorporación, pues los docentes que tenían la condición de nacionales o nacionalizados, debían migrar a los departamentos, municipios o distritos y el régimen prestacional que regiría tanto a los docentes que venían incorporados, como a los que se vincularan con posterioridad, sería el establecido en la Ley 91 de 1989.

Posterior a ello, se expidió la Ley 115 de 1994, denominada Ley General de la Educación, en cuyo artículo 147 determinó que la nación y las entidades territoriales ejercerían la dirección y administración de los servicios educativos estatales en los términos de la Ley 60 de 1993 y demás que expida el legislador. Además, en su artículo 148 fijó las competencias de la nación, de manera específica, en aspectos relacionados con política y planeación, inspección y vigilancia y administración y, en lo que respecta a la financiación de la educación estatal, estableció que se produciría con recursos del situado fiscal, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60 de 1993, lo que se consideraba un gasto público social

A través del Acto Legislativo 1 de 2001, en su artículo 2, en reemplazo del denominado situado fiscal, se creó el Sistema General de Participaciones, con el propósito de «atender los servicios a cargo de [la nación, los departamentos, los distritos y los municipios] y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación» y, en relación con los recursos que se destinarían para los departamentos, distritos y municipios, se señaló que se daría prioridad a aquellos relacionados con la salud y la educación preescolar, primaria, secundaria y media, entre otros, de modo que se garantizara la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Más adelante, por medio de la Ley 715 de 2001, se determinaron las competencias tanto de la nación como de las entidades territoriales, en materia de educación, y a la primera de ellas se le asignó, entre otras, la de distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a la cobertura de ese servicio. En dicha norma se estableció el procedimiento que se debía seguir a efecto de incorporar las plantas de personal financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, a las entidades territoriales, así:

> *«Artículo 34. Incorporación a las plantas. Durante el último año de que trata el artículo 37 de esta ley, 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 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

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 (…)

3. **Decreto 1278 del 19 de junio de 2002: estatuto de profesionalización docente**

Explicado lo anterior, debemos referirnos ahora al contenido del Decreto – Ley 1278 de junio 19 de 2002, norma que se expidió con el fin específico de establecer un estatuto de profesionalización de los docentes que regulara las relaciones entre aquellos y el Estado.

En tal virtud, a través del capítulo VI del Decreto se establecieron las reglas relativas a salarios, incentivos, estímulos y compensaciones de los docentes, específicamente en el artículo 46 se dispuso lo siguiente:

> *"(…) ARTÍCULO 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente* ***de conformidad con el presente decreto; y según el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan***
>
> *El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el decreto-ley 2277 de 1979.* (Negrilla y salarios fuera de texto)

Por su parte, en el mismo capítulo VI pero en su artículo 49 se señaló:

> *"(…) ARTÍCULO 49. Reglamentaciones.* ***El Gobierno Nacional, en el marco de la ley y de conformidad con el decreto de salarios, expedirá reglamentaciones*** *para regular los estímulos, incentivos y compensaciones de que trata este decreto, que en ningún caso constituirán factor salarial para ningún efecto legal,* ***estableciendo periodicidades, cuantías, formas, número de beneficiarios, condiciones y garantías, considerando los principios de igualdad, transparencia, objetividad, méritos y buen servicio, y sólo podrán concederse si tienen las correspondientes apropiaciones presupuestales.***
>
> *El Gobierno Nacional podrá establecer otros incentivos, de acuerdo con la ley" (Negrilla y subrayas fuera de texto)*

Precisado lo anterior, debemos decir que, en virtud de esta norma, año a año el Presidente de la República profiere mediante acto administrativo la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media; en este sentido, como las reclamaciones versan sobre la diferencia en los aumentos salariales de los docentes pertenecientes al escalafón oficial – Decreto 1278 de 2002, es necesario referirnos a la estructura del escalafón para descender al fondo de la controversia.

En este orden de ideas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Decreto Ley 1278 de 2002, el Escalafón Docente Oficial se conforma por tres (3) grados (1, 2 y 3); cada grado está compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A, B, C y D), en sintonía con lo anterior, la inscripción en el Escalafón Docente Oficial se realiza de manera oficiosa, una vez el docente haya superado el periodo de prueba y acredite la totalidad de requisitos establecidos en el artículo 12 del Decreto Ley 1278 de 2002 y el artículo 2.4.1.4.1.4. del Decreto Nacional 1075 de 2015.

Ahora bien, para determinar en qué grado y nivel se inscribe a un docente una vez que supera el período de prueba, la clasificación en el escalafón se hace teniendo en cuenta los siguientes criterios:

• Un normalista superior: en el grado uno (1), nivel salarial A.

• Un licenciado o un profesional no licenciado (con o sin especialización): en el grado dos (2), nivel salarial A

• Un licenciado o profesional no licenciado con título de maestría o de doctorado que sea afín a su área de formación o desempeño, o clasificada en un área de formación considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes: en el grado tres (3), nivel salarial A.

Por su parte, luego de la inscripción en el escalafón docente, el maestro puede acceder a la reubicación de nivel salarial o al ascenso de grado, en este sentido, se considera ascenso de grado el paso de un grado a otro dentro del Escalafón Docente Oficial (del 1 al 2 o del 2 al 3), conservando el nivel salarial; se considera reubicación de nivel salarial, pasar al nivel siguiente, dentro del grado en el que se ya encuentra ubicado (grado 2 A grado 2 B. Esto, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal, los requisitos para ascender y ser reubicado son los siguientes:

• Participar en evaluación de competencias, en los términos de la respectiva convocatoria, y superarla con un puntaje superior a 80%, de conformidad con el numeral 2 del artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002.

• Estar nombrado en propiedad e inscrito en el Escalafón Docente.

• Haber cumplido tres (3) años de servicio contados a partir de la fecha de posesión en período de prueba (requisito para el primer movimiento).

• Haber obtenido una calificación mínima del sesenta por ciento (60%) en la evaluación ordinaria de desempeño anual durante los períodos inmediatamente

anteriores a la inscripción en el proceso de evaluación de competencias, según se trate de reubicación o de ascenso.

• Para el caso de ascenso, acreditar adicionalmente el título académico exigido para cada uno de los grados.

En forma más precisa el artículo 21 del Decreto ley 1278 de 2002 contempla los requisitos para la inscripción y ascenso en el escalafón docente así:

Grado Uno:

a) Ser normalista superior.

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba

Grado Dos.

a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación.

b) Haber sido nombrado mediante concurso.

c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.

Grado Tres.

a) Ser Licenciado en Educación o profesional.

b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza - aprendizaje de los estudiantes.

c) Haber sido nombrado mediante concurso.

d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos.

Parágrafo. Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de éstos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba. Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal.

Esta alusión es importante para entender y resolver la controversia planteada, si tenemos en cuenta que el extremo convocante parte de una premisa errada que consiste en equiparar las condiciones de formación y experiencia entre los diferentes grados de escalafón y niveles salariales dentro de estos, circunstancia que no es cierta, para reclamar que el porcentaje de mejoramiento salarial de uno y otro grado y nivel sean iguales, circunstancia que tampoco es procedente, porque las condiciones de unos y otros no son las mismas, de ahí que no sea admisible la presunta vulneración al artículo 13 y 53 de la Constitución Política.

El argumento que se refiere a la vulneración al artículo 13 no puede atenderse porque no estamos ante un juicio de igualdad, ya que justamente el escalafón contempla diferencias entre los grados que lo integran, tampoco la presunta vulneración del artículo 53 superior y en especial el principio contenido en dicho precepto, según el cual, se debe acudir a la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, pero no es el caso porque tampoco estamos ante un problema de aplicación de distintas normas.

En este sentido de conformidad con lo descrito por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Radicado 2404) del 12 de agosto de 2019, se indicó que:

> *"En este orden de ideas, el principio de la igualdad exige que el otorgamiento de tratos similares únicamente se produzca entre personas y situaciones que se encuentran en situaciones análogas. La instauración de tratos diferenciados, siempre que sea el resultado de la existencia de circunstancias desiguales, no implica necesariamente una violación del aludido canon constitucional. Más aún, tal como se anuncia en el inciso segundo del artículo trece superior, el establecimiento de reglas de diferenciación constituye, ocasionalmente, un mecanismo idóneo para la consecución de la igualdad material. De ahí que el Estado se vea obligado a promover «las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva», lo que implica la obligación de adoptar «medidas en favor de grupos discriminados o marginados» (artículo trece superior). En esta dirección, resulta oportuno hacer referencia a la consideración que la Corte dedicó a este asunto en la Sentencia C-900 de 2003. En dicha providencia, la Corte explicó el alcance de la conclusión general a la que ha llegado sobre el particular, según la cual «el derecho a la igualdad no implica tratamiento idéntico a supuestos o situaciones diversos»:*
>
> > *Así, pues, el derecho a la igualdad es un concepto que se construye a*

> *partir de las situaciones concretas en que se encuentran las personas. Si bien se consagró desde las primeras declaraciones de derecho «que todas las personas son iguales ante la ley», ello no implica, de modo alguno, que las autoridades públicas estén obligadas a dispensar a todas las personas el mismo tratamiento, debido a que ello entrañaría odiosas discriminaciones, teniendo en cuenta que no todas las personas se encuentran en circunstancias idénticas, al ser unos fuertes y otros débiles, unos pobres y otros ricos, etc.*
>
> *De ahí surge la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, además de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Obviamente estas medidas no entrañan una discriminación en contra de individuos que no se encuentran en esas circunstancias".*

En su demanda el actor pretende la aplicación del principio a trabajo igual salario igual para justificar que el porcentaje de aumento del salario sea el mismo, no obstante, el principio en mención no es aplicable a esta discusión porque el principio a trabajo igual, salario igual, responde a un criterio relacional propio del juicio de igualdad; en este sentido, el Consejo de Estado ha dicho que, para *"(…) acreditar su vulneración debe estarse ante dos sujetos que al desempeñar las mismas funciones y estar sometidos al mismo régimen jurídico de exigencias de cualificación para el empleo, son comparables y, no obstante, reciben una remuneración diferente. Se insiste entonces en que la discriminación salarial injustificada debe basarse en la inexistencia de un parámetro objetivo, discernible y razonable que justifique la diferenciación. Así, la jurisprudencia constitucional ha catalogado como razones admisibles de diferenciación salarial, entre otras (i) la aplicación de criterios objetivos de evaluación y desempeño; (ii) las diferencias de la estructura institucional de las dependencias públicas en que se desempeñan cargos que se muestran prima facie análogos; y (iii) la distinta clasificación de los empleos públicos, a partir de la cual se generan diferentes escalas salariales, que responden a cualificaciones igualmente disímiles para el acceso a dichos empleos"*[2]

Así las cosas, lo que ha indicado el Consejo de Estado es que en los casos en donde se alega una presunta igualdad basada en el ejercicio homogéneo de funciones que le corresponde a un empleo con mejor remuneración y en el cumplimiento **EXACTO DE REQUISITOS O PERFILES PARA DESEMPEÑAR LA MISMA ACTIVIDAD**,

[2] Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo 25 de mayo de 2023 (0366-2022)

aquellos deben poder valorarse a partir de criterios objetivos que sirvan para fijar un criterio de equiparación, precisando que, el aspecto fundamental que debe probarse a la hora de demostrar un trato discriminatorio procede únicamente en el caso de pares y no entre similares, que es lo que ocurre en este caso.

4. **Evaluación de competencias**

Esta evaluación es el mecanismo que permite valorar el grado de desarrollo de las competencias de los docentes y directivos docentes que ingresaron al servicio educativo hace por lo menos tres (3) años, con el fin de identificar aquellos que serán candidatos a ser ascendidos o reubicados en el Escalafón Docente, por cumplir, además, con los requisitos establecidos en el Estatuto de Profesionalización Docente y el Decreto 2715 de 2009, Artículos 2 al 5.

La Evaluación de Competencias valora "... la interacción de disposiciones (valores, actitudes, motivaciones, intereses, rasgos de personalidad, etc.), conocimientos y habilidades, interiorizados en cada persona", que le permiten abordar y solucionar situaciones concretas. "Una competencia no es estática; por el contrario, ésta se construye, asimila y desarrolla con el aprendizaje y la práctica, llevando a que una persona logre niveles de desempeño cada vez más altos."

La competencia es una característica subyacente en una persona causalmente relacionada con su desempeño y actuación exitosa en un puesto de trabajo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entiende que las competencias son base para un adecuado desempeño laboral, en este caso, el ejercicio de la docencia y la dirección educativa. Algunas de estas competencias están relacionadas directamente con los saberes y conocimientos involucrados en la ejecución de un trabajo, generalmente propios de una disciplina particular; otras competencias, por su parte, son independientes de tales saberes y se relacionan con el comportamiento habitual de las personas, con atributos personales que favorecen la ejecución de una actividad, o con estrategias que emplean para desarrollar su trabajo de la mejor manera.

Según el artículo 35 del decreto 1278 de 2002, la evaluación de competencias será realizada cada vez que la correspondiente entidad territorial lo considere conveniente. Se hará con **carácter voluntario para los docentes y directivos docentes inscritos en el escalafón docente que pretendan ascender de grado en el escalafón o cambiar de nivel en un mismo grado**. Se hará por grados en el escalafón y por cargos directivos docentes. Debe permitir la valoración de por lo menos los siguientes aspectos: competencias de logro y acción; competencias de

ayuda y servicio; competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas; y competencias de eficacia personal.

En ese sentido, la evaluación de Competencias para ascenso o reubicación de nivel salarial en el escalafón, **tiene carácter de VOLUNTARIA, su objetivo principal es identificar a aquellos profesionales de la educación que han alcanzado mayores niveles de desarrollo de sus 6 competencias, por lo que deben ser reconocidos con el ascenso o la reubicación salarial en el Escalafón Docente**.

La superación de ésta evaluación da cuenta del dominio del educador en los procesos que determinan las competencias en su quehacer pedagógico, disciplinar y comportamental, que contribuyen a favorecer la gestión educativa en el plantel de enseñanza, y ese 80% garantiza la identificación de los mejores educadores en cada grado, área o nivel educativo, para que sean ascendidos o reubicados.

Se precisa que el docente que no supera la evaluación de competencias, si lo desea puede presentarla nuevamente. El resultado no tiene repercusión en su estabilidad laboral. El Estatuto de Profesionalización Docente define el Escalafón Docente como un sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales, así:

Tabla 1. Escalafón docente Decreto -Ley 1278 de 2002

		Niveles			
Grados	3. Licenciado o profesional con maestría o doctorado	A	B	C	D
	2. Profesionales licenciados y no licenciados	A	B	C	D
	1. Normalistas superiores y tecnólogos en educación	A	B	C	D

Un ejemplo para interpretar la anterior tabla puede hacerse de la siguiente manera: Un profesional licenciado inscrito en el escalafón con el grado 2 puede aspirar a subir al grado 3, para lo cual debe contar con título de maestría o doctorado y adicionalmente, para ascender deberá obtener una calificación superior a 80% en la prueba de evaluación de competencias docentes, previo cumplimento de los demás requisitos establecidos en el decreto 2715 de 2009. El educador puede optar por uno de los dos tipos de movimientos, así: ascenso de grado cuando acredita un título de formación adicional al presentado en el momento de ingreso a la carrera docente y cumple con los requisitos establecidos en el artículo 21 del Decreto 1278 de 2002 y el artículo 2 del Decreto 2715 de 2009; y por la reubicación salarial dentro del mismo grado previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la

normatividad citada.

APLICACIÓN DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS EN EL CASO CONCRETO

El análisis de la estructura del escalafón y del sistema de evaluación de competencias es importante para dirimir el caso que nos ocupa, si tenemos en cuenta que el extremo convocante parte de una premisa errada ya que desestima el aumento correspondiente que se hizo a su nivel salarial, por lo que sostiene su posición jerárquica en el escalafón docente.

En ese sentido y bajo el estricto entendimiento de lo que refiere una desmejora salarial, o afectación sustancial a los derechos del docente, no hay lugar a deprecar tal situación, ya que en el año para el cual se centró toda la fundamentación de la demanda es decir, el año 2009, tuvo el aumento correspondiente y a pesar que la demanda en sus pretensiones aparenta atacar el acto administrativo específicamente el Decreto 284 de 2024, lo que se realiza en la misma es una serie de imprecisiones que atacan de fondo el decreto 702 de 2009 y el 1238 de 2009, pero es claro que no se puede ir en el tiempo, tratando de hacer una interpretación a la norma de manera caprichosa para recibir más de lo pagado y reconocido.

En consecuencia, tampoco será pertinente la consideración de la parte demandante en cuanto que menciona o refiere que a pesar de haber accedido a un rango superior por sus estudios, experiencia o zona para impartir la docencia recibieron un aumento menor, esto es completamente distanciado de la situación fáctica en concreto. Está omitiendo que efectivamente se hizo el aumento, y es por haber superado la evaluación docente o haber logrado la reubicación salarial que puede obtener mayor salario que el grado por el cual está exigiendo la nivelación.

Ahora bien, reconocer de manera individual los ajustes que cada administrado considere pertinente estando en situaciones desiguales más no desfavorables, iría en contravía de las normas que establecen que está en cabeza del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, así como de los entes territoriales la designación y el aumento de los niveles salariales de los docentes, quienes tras el respectivo estudio presupuestal emiten los actos administrativos revestidos de legalidad, para la designación del presupuesto destinado al pago de los docentes de las instituciones educativas del país, atendiendo cada uno de los presupuestos que cumple cada maestro para ubicarse en el grado al que pertenece.

En conclusión, si un maestro quiere un salario mayor ha establecido la norma que

pueden acudir a la evaluación docente. Este examen de competencias es un mecanismo fundamental para valorar el desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes, con el objetivo de identificar a aquellos que cumplen con los requisitos necesarios para ascender o reubicarse en el Escalafón Docente. Esta evaluación, de carácter voluntario, permite medir habilidades, conocimientos y disposiciones claves para un desempeño exitoso en la educación. El proceso garantiza que los docentes más competentes, aquellos que demuestran un alto nivel de desarrollo en seis áreas clave, sean reconocidos con mejoras salariales o promociones, sin afectar la estabilidad laboral de quienes no superan la evaluación. Este sistema contribuye a la profesionalización y mejora continua.

En ese sentido, esta defensa estima que dicho planteamiento es completamente equivocado, pues parte de la premisa de igualar situaciones que son **DESIGUALES,** como lo son pertenecer a uno y otro nivel salarial dentro de un mismo grado.

Por otro lado, y como se verá en las excepciones correspondientes, la demanda contiene vicios relevantes que impiden cualquier oportunidad de prosperidad, como lo es el hecho de demandar los actos administrativos que **no constituyen la fuente del daño alegado,** pues se solicita la nulidad del acto administrativo 284 de 2024, aun cuando este no contiene la diferencia del incremento salarial que el censor recrimina a lo largo de su argumentación.

EXCEPCIONES DE MERITO O FONDO

1. **INDEBIDO MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL**

Abordamos este aspecto de la demanda bajo el entendido que el extremo demandante también pretende la declaratoria de nulidad del último de los Decretos Nacionales expedidos por parte del Señor Presidente de la República, vale decir, el Decreto 284 de 2024, por medio del cual se estableció la remuneración de los servidores públicos docentes.

En este sentido, las partes convocantes justifican la procedencia de esta pretensión afirmando que el reajuste salarial que ha provocado la presunta diferencia en el porcentaje de aumento del salario de los docentes entre uno y otro grado es incorrecta y como los decretos previos ya se encuentran derogados, no es posible ejercer el control de legalidad sobre aquellos.

No obstante, frente a esta afirmación del extremo convocante, debemos remarcar

que, en el seno del Consejo de Estado, a través de la sentencia de octubre 8 de 2015, proferida dentro del expediente (0112-11) con ponencia del Honorable Consejero Gerardo Arenas Monsalve el Consejo de Estado señaló que los actos generales derogados sí son susceptibles de control de legalidad, así lo dijo el Consejo de Estado.

> *"(…) DEROGATORIA DE ACTO GENERAL – No inhibe el control de legalidad del Juez Como la derogatoria de una norma no tiene efectos retroactivos, mientras que la declaratoria de nulidad sí, es posible efectuar el control de legalidad de un acto administrativo derogado a través de la acción de simple nulidad, por el tiempo en que tuvo efectos, en razón de las situaciones jurídicas particulares que se pudieron consolidar.*

Lo anterior con el ánimo de aclarar que sí se puede pretender un juicio de legalidad frente a un acto de carácter general como lo es cada uno de los decretos de salarios, así estén derogados, pero a través del medio de control de **SIMPLE NULIDAD**, no a través del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIETO DEL DERECHO** como pareciera querer darlo a entender la parte convocante debido a sus pretensiones económicas. Por otra parte, la misma jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido en forma clara, en punto a la derogatoria de normas, cuáles son sus clases y características así

> *"(…) DEROGATORIA DE LEYES - Clases de derogación y características*
>
> *Sobre la derogación de las leyes el Código Civil dispone: Artículo 71.* ***La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita…*** *En relación con esta materia la Sala ha señalado en múltiples conceptos que,* ***en tratándose de la derogación expresa, el Legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Por consiguiente, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente uno o varios preceptos legales se excluyen del ordenamiento desde el momento en que así lo disponga la ley…*** *En cambio la derogación tácita se deduce de una incompatibilidad de la ley anterior en relación con lo regulado en la nueva ley. En este caso se hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer cuál rige y determinar si la derogación es total o parcial. La Ley 153 de 1887 establece en su artículo 3 otra forma de derogación, la derogación orgánica… La derogación orgánica, que para no pocos autores no pasa de ser una faz de la derogatoria tácita, sólo se da en verdad cuando la nueva ley regule íntegramente la materia que la anterior normación positiva regulaba. Empero, determinar si una materia está o no enteramente regulada*

> *por la ley posterior, depende de la intención revelada por el legislador de abarcar con la nueva disposición o disposiciones toda una materia, aunque en realidad no haya incompatibilidad alguna entre éstas y las de la ley anterior. En síntesis, la derogación tácita se produce cuando el Legislador no ha manifestado expresamente su voluntad de retirar del ordenamiento jurídico leyes anteriores, pero se deduce por la incompatibilidad entre la norma anterior y la nueva (antinomia), de manera que la aplicación de una de ellas conlleva necesariamente el desconocimiento de la otra (Negrilla y subrayas fuera de texto)*

Por todo lo anterior, se tiene que no es congruente que el demandante solicite el pago de las diferencias salariales originadas en los incrementos desiguales establecidos mediante los decretos de salario alegados, sin demandar la nulidad de los mismos, pues aunque estos actos administrativos fueron derogados, sus efectos jurídicos seguirán reproduciéndose, además de conservar intacta su presunción de legalidad, por lo cual no es posible acceder a las pretensiones del actor sin previamente declarar la nulidad de los actos administrativos referidos.

Así, teniendo en cuenta que la parte demandante cuestiona la legalidad y constitucionalidad de los decretos salariales generales y actualmente derogados, debió demandar los mismos a través del medio de control NULIDAD SIMPLE y no NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, como lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En conclusión, el demandante no puede solicitar el pago de diferencias salariales derivadas de los decretos derogados sin haber impugnado esos mismos actos administrativos, ya que, a pesar de estar sin vigencia, mantienen su presunción de legalidad y efectos jurídicos. La jurisprudencia del Consejo de Estado establece que los actos administrativos derogados son susceptibles de control de legalidad mediante la acción de nulidad simple. Por lo tanto, es esencial que la demanda se enfoque en la nulidad de los decretos anteriores para que se pueda considerar válida la reclamación de diferencias salariales, no tratar de enmascarar las pretensiones de la demanda con la verdadera reclamación pretendida sobre los decretos del de vigencias anteriores, no obstante los mismos atendieron principios de equidad.

2. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Ciertamente, en aplicación del artículo 88 del CPACA, según el cual los *“actos*

administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", mientras no exista un pronunciamiento judicial que desvirtúe la legitimidad de los decretos de incremento salarial, la autoridad administrativa está obligada a obedecerlos. Esto significa que mal haría en inaplicar el Decreto Nacional 284 de 2024 y mucho menos reliquidar los salarios de los años 2008 y 2009 en valores porcentuales diferentes a los señalados por esos decretos y que antecedieron a la norma aludida.

Así las cosas, Los actos cuya nulidad se pretende conservan incólume su presunción de validez y surten plenamente sus efectos en el mundo jurídico, puesto que no han sido desvirtuados por la parte demandante, toda vez que los mismos no contienen vicios que conlleven a su anulación, ya que fueron expedidos por la autoridad competente, observando la ritualidad exigida para su creación y ejecutoria, tanto los motivos en los que se fundan, como la motivación que contienen es consistente y congruente con las normas superiores que regulan lo concerniente, por lo tanto los vicios que se les imputan carecen de fundamento de acuerdo con los preceptos del ordenamiento jurídico.

3. PRESCRIPCIÓN:

Se fundamenta en el hecho de que, sin perjuicio de la legalidad de los actos sometidos a control, los conceptos salariales reclamados por la parte demandante se encuentran prescritos, lo anterior de acuerdo con lo establecido en el Decreto. 1848 de 1969 art. 102, en el sentido de que las prestaciones sociales prescriben en el término de tres años contados a partir de la última petición.

Respecto de la figura de la prescripción trienal, ha dicho la Honorable Corte Constitucional SENTENCIA C- 072 DE 23 DE FEBRERO 1994 EXPEDIENTE D-383 MAGISTRADO PONENTE DOCTOR VLADIMIRO NARANJO MESA:

> *"La prescripción extintiva es un medio de extinguir acción referente a una pretensión concreta, derecho pero no el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la C.P., porque el derecho al trabajo es en sí imprescriptible.*
>
> *No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción Laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se Le da un término razonable para ello. El núcleo esencial del derecho al trabajo*

no sólo esta incólume, sino protegido, ya que la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí lo que, en estricto sentido, Prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca derecho-deber del trabajo.

La prescripción trienal acusada, no contradice los principios mínimos fundamentales establecidos por el Estatuto superior, porque la finalidad que persigue es adecuar a la realidad el sentido mismo de la oportunidad, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral. El derecho de los trabajadores no puede menoscabarse (art. 53 C.P.), Y es en virtud de ello que la prescripción de corto plazo garantiza la oportunidad a que tienen derecho los que viven de su trabajo."

4. FALTA DE REQUISITOS EN LA RESPUESTA DADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN- RESPUESTA NÚMERO. // NO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO.

Es preciso, señalar en primera medida el concepto de acto administrativo dado por la doctrina y reiterado en Sentencia 2017-06031 de 2020 Consejo de Estado que, en virtud de lo dispuesto en el CPACA refiere:

"El acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, **capaz de producir efectos jurídicos**".

Con respecto a la emisión y nacimiento del Acto Administrativo se precisa que para que éste pueda nacer a la vida jurídica, debe reunir los requisitos y procedimientos consagrados en la ley, por lo tanto, cualquier autoridad pública puede emitir actos administrativos, independientemente del nivel al que pertenezcan, es decir, pueden ser expedidos por autoridades del orden nacional, territorial o por los órganos de control. Para explicarlo mejor en la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado[3] menciona que:

[3] CONSEJO DE ESTATO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN

El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)

Y no por eso se debe entender que en consecuencia a ello, esté viciado lo proferido por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Pues en todo caso, el concepto dado por el ente ministerial no genera algún alcance para la situación jurídica invocada o un efecto para ello, en otras palabras, esta es la diferencia entre un acto administrativo y otros actos que reflejan un juicio, deseo o intención de la administración, pero que no alcanzan el impacto ni los efectos de un acto administrativo.

El acto administrativo es la forma común de actuar de la administración y se manifiesta a través de declaraciones unilaterales que pueden estar dirigidas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas, o bien a generar situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los ciudadanos. Los conceptos, en principio, no constituyen decisiones administrativas porque no buscan afectar la esfera legal de los ciudadanos, es decir, no generan deberes, obligaciones ni otorgan derechos. En caso de que un concepto sea emitido a petición de un interesado, éste tiene la libertad de aceptarlo o rechazarlo.[4]

Sólo los actos administrativos son los que ostentan el carácter ejecutivo y ejecutorio para que la Administración pueda hacerlos cumplir o ejecutar contra la voluntad de los interesados (artículo 64 ibídem). Es por lo que, si bien el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL realiza el pronunciamiento frente a la petición elevada por la parte demandante, pues la intención de la misma a través de la masividad de derechos de petición presentados eran la vida jurídica un acto administrativo, el ente ministerial se abstiene de proferir el mismo limitándose a como bien dice el asunto de la respuesta dada “contestación al derecho de petición” y el alcance del contenido del mismo, sin que de ello se pueda establecer que se puedan producir efectos jurídicos para con el peticionario por las siguientes razones:

1. El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL se limita dentro de la

---

CUARTA (12) de octubre de (2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950). C.P STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

[4] Corte Constitucional, (24 de mayo de 2005) Sentencia C-542 Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto.

contestación dada a emitir un concepto y explicar el motivo por el cual no es posible que el ente ministerial realice un reconocimiento que no le corresponde porque no es COMPETENTE, por eso es que emite una contestación general. Ha explicado el MINISTERIO DE EDUCACIÓN que no es dable realizar un ajuste que en todo caso se hace de manera anual, para cada uno de los grados del escalafón docente y según el nivel salarial al que pertenezcan, es decir, A, B, C, D.

2. El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL no está facultado para reconocer salarios diferenciados a los docentes peticionarios en tanto no es el ente nominador y quien ostenta los recursos para los reconocimientos salariales de los docentes, esto está en cabeza de la ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA que corresponda.

3. El contenido del derecho de petición se centra en la solicitud de un ajuste salarial que corresponde al año 2009 para grados ajenos al que en su momento pertenecía el docente, cuando la realidad de la situación fáctica que se omite es que la actualización salarial fue realizada año tras año para todos los docentes del país, sin que se viese afectado su jerarquía dentro del escalafón. Por ende, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL en cuanto el contenido del concepto dado no reconoce, cambia o supedita las condiciones jurídicas de los docentes.

5. INEXISTENCIA DE NORMA VIOLADA

El Decreto 1278 de 2002 estableció el Estatuto de Profesionalización Docente, que busca garantizar la idoneidad de los educadores a través de su formación, experiencia y competencias. Este decreto también establece que el salario inicial para los nuevos docentes debe ser superior al de aquellos regidos por el Decreto 2277 de 1979, y propone incrementos salariales para quienes tengan maestría o doctorado. Este enfoque no solo dignifica la carrera docente, sino que también promueve la formación continua y el compromiso con la excelencia educativa, reconociendo y recompensando tanto la experiencia como el nivel académico de los educadores.

Dicha intención se aprecia en el objeto de la citada norma:

"Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto establecer el Estatuto de

Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes."

En ese sentido, y aras de establecer un sistema que permitiera medir el mérito, la experiencia y preparación de los docentes, se introdujo el escalafón docente, el cual se definió así:

"ARTÍCULO 19. ESCALAFÓN DOCENTE. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional."

La estructura del escalafón establecida en el referenciado decreto, y que aún hoy se mantiene vigente, fue la siguiente:

"ARTÍCULO 20. ESTRUCTURA DEL ESCALAFÓN DOCENTE. El Escalafón

Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A - B - C - D).

Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto."

Por su parte, el artículo 46 del mencionado decreto se estableció, en cabeza del Gobierno Nacional, la competencia para establecer la escala única nacional de salarios de los docentes escalafonados:

ARTÍCULO 46. Salarios y prestaciones. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; y según

el título que acrediten, para los docentes nombrados en provisionalidad o en período de prueba; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan.

En el mismo sentido, el artículo 49 consagró:

"ARTÍCULO 49. Reglamentaciones. El Gobierno Nacional, en el marco de la ley y de conformidad con el decreto de salarios, expedirá reglamentaciones para regular los estímulos, incentivos y compensaciones de que trata este decreto, que en ningún caso constituirán factor salarial para ningún efecto legal, estableciendo periodicidades, cuantías, formas, número de beneficiarios, condiciones y garantías, considerando los principios de igualdad, transparencia, objetividad, méritos y buen servicio, y sólo podrán concederse si tienen las correspondientes apropiaciones presupuestales."

En el año 2009, debido a las amplias solicitudes de todos los actores del sector educativo, el Ministerio de Educación desarrolló un nuevo proceso de evaluación de competencias, que naturalmente derivó en ascensos de grado en el escalafón y reubicaciones de nivel salarial. En consecuencia, el incremento de salarios decretado por el Gobierno Nacional a través de los diferentes decretos tuvo el propósito de incrementar la expectativa de salario de aquellos docentes que participaron en los concursos de ascenso y reubicación, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 4ª de 1992 y en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política de Colombia, que establecen la legalidad del gasto público y las limitaciones de movilidad salarial.

Para concluir lo que se pretende con la presentación de la normativa del Estatuto docente no es otra que ponerle de presente al señor Juez que no hay en Colombia una norma por la cual se establezca el porcentaje que anualmente deba implementarse en los niveles salariales. Lo sustancial del asunto no es el porcentaje, es que se conserve la jerarquía entre niveles salariales y de esta manera no se vea afectado el docente que ocupa un grado mayor, gracias a su preparación, tal como se ha respetado por el Gobierno Nacional.

6. INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

En el presente caso, la parte demandante estima que los actos administrativos demandados vulneraron los artículos 13 y 53 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 1, 3, 4 y 6 de la Ley 4 de 1992, los artículos 46 y 49 del decreto Ley 1278 de 2002, al asignar incrementos salariales diferentes de un grado inferior al del demandante durante el año 2009. Con base en esto, invoca el

principio de favorabilidad y asume que fue una actuación arbitraria.

En efecto la Corte Constitucional ha manifestado que *"4.3.1. El derecho fundamental a la igualdad en sus múltiples manifestaciones -igualdad ante la ley, de trato, de oportunidades- es condición necesaria para la realización de principios básicos del Estado Social y Democrático de Derecho, y de fines superiores de la vida social como la dignidad y la autodeterminación personal. En ese sentido, ante supuestos de beneficios otorgados a un grupo restringido de ciudadanos o de imposición de cargas de manera diversa a un mismo grupo, opera el deber de dar cuenta argumentada de la constitucionalidad del trato diferenciado. Dicho deber tiene como fundamento la necesidad de evitar que, infundadamente, se restrinja el acceso de una persona o un grupo humano al ejercicio efectivo de sus derechos y libertades, esto es, sin que medien motivos razonables y admisibles. Sentencia C-112 de 2000*

La jurisprudencia ha sido enfática al precisar que, en desarrollo del principio de igualdad, corresponde al legislador otorgar el mismo trato jurídico a todas aquellas situaciones que pueden ser comparadas, así como establecer las correspondientes diferenciaciones cuando se trate de situaciones fácticas disímiles (Sentencia C-100/04). Por lo tanto, un tratamiento legislativo distinto no implica per se una violación del principio de igualdad, siempre y cuando sea **objetivo y razonable** (Sentencias C-1191/01).

Con el fin de verificar la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado, la Corte ha acudido a un instrumento metodológico, sobre cuyo alcance y límites se ha pronunciado en forma reiterada, para establecer la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad del trato diferenciado. Se busca establecer en cada caso: (i) si las situaciones correspondan a hechos distintos; (ii) si la decisión de tratarlos de manera diferente, está fundada en un fin aceptado constitucionalmente; (iii) si la consecución de dicho fin por los medios propuestos es posible y además adecuada. La primera condición pertenece al orden de lo fáctico (hecho); la segunda, hace parte del orden de lo válido (legalidad); y la tercera del orden de lo valorativo (axiológico). Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho encuentra su justificación en que se trate de hechos distintos, que la decisión persiga una finalidad legítima y que exista una relación de proporcionalidad entre los medios usados y los fines perseguidos. Sentencia C-078 de 2012

"4.4.3. Supuestos fácticos diferentes.

Como lo ponen de presente algunos de los intervinientes y lo encuentra la Corte, los supuestos fácticos en los que se encuentran los tres grupos son diferentes: una es la situación jurídica de las personas que habiendo superado el concurso docente, deben ser evaluados durante el periodo de prueba para ingresar a la carrera docente; otra situación, la de los docentes que perteneciendo a la carrera, deben ser evaluados en su desempeño anual, para permanecer en ella o ser retirados del servicio; y distinta la situación de los docentes que se someten voluntariamente a la evaluación de competencias, para ser ascendidos y reubicados salarialmente. El aparte de la norma acusada que señala el 80% como umbral aprobatorio de la evaluación de competencias para calificar a un ascenso o reubicación salarial en la carrera educativa, consagra un tratamiento diferenciado respecto del requerido para el ingreso o permanencia en la misma, fijado en un 60%. No se está ante a un trato disímil para un mismo grupo de personas en igual situación jurídica de carrera, sino frente a diferentes regulaciones para grupos en situaciones administrativas diversas del escalafón docente."

Esta excepción se propone en consecuencia de lo propuesto por la parte demandante en cuanto alega la ilegalidad de los actos administrativos que demanda, en primera medida se debe precisar señor Juez que una vez se estudia la demanda propuesta, no hay fundamento alguno por el cual se pruebe la ilegalidad de los actos administrativos, pues todo el sustento de la demanda se limita a advertir una posible ilegalidad por la cual se deben inaplicar los actos administrativos, sin embargo, se debe tener en cuenta dos presupuestos:

1. En el ordenamiento jurídico colombiano no hay una norma por la cual se establezca la manera en la que se debe aumentar cada nivel salarial dentro de los grados docentes, pues los criterios del mismo se basan en el cumplimiento de los requisitos propuestos para cada asignación salarial en cuanto a la preparación docente, es decir, experiencia, nivel de estudios, experiencia docente, artículos publicados entre otros, sin embargo el grado y su nivel (A, B, C, D) se establece mediante concurso docente una vez se cuenten con los requisitos del mismo.

2. Aunque no haya una norma específica para ello, el Gobierno Nacional se ajusta a las disposiciones dadas por el articulado de órganos que inciden en el manejo de los recursos, en este caso el Congreso, de manera que cada año se hace el aumento salarial que corresponda a cada nivel, resaltando en este punto que puede ser igual o diferente SIEMPRE Y

CUANDO NO AFECTE EL ESCALAFÓN.

De esta manera se puede concluir señor Juez que, en primera medida no hay norma que pueda establecer el aumento que cada año se hace a los docentes a nivel nacional, todo se sustenta en los estudios previos dados por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional acorde por el Presupuesto General de la Nación y respetando el sistema escalafonado del cual goza el docente que hoy reclama un aumento proveniente de 1. un aumento proveniente de un nivel salarial ajeno al de su pertenencia y 2. el reajuste individual de un decreto proferido hace dieciséis años que no va en contravía de ninguna norma. En este sentido se debe llamar a prosperar esta excepción y desestimar cada una de las pretensiones de la parte demandante.

7. APLICACIÓN DEBIDA DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL.

Como ya se ha venido explicando señor Juez, el sistema escalafonario del sector docente se basa en el cumplimiento de requisitos por parte de los docentes y en consecuencia a esto podrán ir aplicando mediante concurso al ascenso dentro del escalafón o la reasignación salarial según corresponda, un sistema que goza de toda legalidad y vigencia a la fecha.

De esta manera, se entiende que cada grado y en consecuencia cada nivel se encuentra sujeto a diferentes criterios que permiten la excelencia de los docentes en el país, es decir, el ascender dentro del mismo se debe a una mejor o mayor preparación por parte de cada docente, sin que de ello se pueda desprender que estar en un grado inferior signifique que no ostente buenas condiciones laborales, pues el objeto de este es completamente diferente, ya que busca una mejora constante de los educadores a nivel nacional.

De esta manera, en primera medida se debe advertir que cada nivel salarial o grado si fuese el caso, es diferente dentro del escalafón; de allí la diferencia salarial que se ha venido respetando desde que se estableció el sistema de escalafón docente. Por lo tanto, no estamos ante la aplicación del principio de igualdad, el cual ha explicado la doctrina en diferentes sentencias como la C-203 de 2021 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la cual nos explica que:

Reconocimiento constitucional del principio de igualdad. El principio de igualdad está previsto por el artículo 13 de la Constitución Política. El inciso primero de esta

disposición prescribe que todas las personas *"recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica"*. (...)

35. *Dimensiones del principio de igualdad*. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de igualdad tiene dos dimensiones: una *formal* y otra *material*. En su dimensión *formal* (art. 13 de la CP, inc. 1.º), implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual *"ante la ley"* y *"en la ley"*, es decir que la ley debe ser aplicada *"de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho"*. Así las cosas, la prohibición de discriminación *"basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política"* se inscribe en la dimensión formal del principio de igualdad. En su dimensión *material* (art. 13 de la CP, inc. 2.º y 3.º), este principio obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. A la luz de esta dimensión, el Estado debe implementar políticas *"destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)"*. **Conforme a lo anterior, las dimensiones formal y material del principio de igualdad exigen que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas se distribuyan de manera justa y equitativa entre los individuos**.

Mandatos derivados del principio de igualdad. La jurisprudencia constitucional ha señalado que del principio de igualdad derivan cuatro mandatos específicos, a saber:

(i) u*n mandato de trato idéntico a destinatarios que "se encuentren en circunstancias idénticas"; (ii) un mandato de trato diferente a destinatarios "cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común"; (iii) un mandato de trato similar a destinatarios "cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias", y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que "se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes*

En consecuencia, para este caso no se puede aplicar el principio de igualdad puesto que la exigencia se predica de un nivel salarial diferente al perteneciente de la parte demandante ya que estos no corresponden al mismo nivel salarial debido al cumplimiento de diferentes requisitos. La jurisprudencia constitucional establece

que el principio de igualdad exige un trato idéntico para quienes se encuentran en circunstancias idénticas. En este contexto, los profesores con distintos niveles salariales están en situaciones claramente diferenciadas, lo que justifica un tratamiento diferente.

Por lo tanto, aplicar el principio de igualdad de manera indiscriminada en este caso sería inadecuado y podría vulnerar la justicia en la distribución de recursos y compensaciones. Es decir, no se puede exigir un aumento igual entre diferentes niveles porque no se trata de situaciones iguales.

Por otro lado, se debe advertir que los aumentos que se dan dentro del escalafón docente corresponden al principio de equidad que en el contexto de los docentes se refiere a la justicia en el tratamiento y la compensación de los educadores, teniendo en cuenta las diferencias del nivel salarial al que pertenecen. A diferencia de la igualdad, que busca un trato uniforme, la equidad reconoce que los docentes pueden estar en situaciones diversas y, por lo tanto, requiere que se les ofrezcan oportunidades y beneficios que reflejen sus condiciones individuales.

En resumen, la equidad en el ámbito docente busca equilibrar las diferencias para asegurar que cada educador sea tratado de manera justa, acorde a su realidad y contribución al sistema educativo, sin que se llegue a desestimar la experiencia o labor del docente del grado superior, quien goza de un salario superior al que señala se hizo un mayor aumento.

Por lo que no se trata de un trato arbitrario o ilegal como lo manifiesta la parte demandante, ya que se trata de condiciones de diferente niveles salariales de un grado docente y en consecuencia de situaciones que difieren entre sí, pero que en todo caso preservan su preeminencia en el escalafón y con ello gozan de un mejor salario, sin que el aumento del otro (diferente a él) resulte en un trato discriminatorio, pues aunado a ello **no** se desestiman los estudios o años de experiencia del demandante, quien pertenece a un grado superior, pues como se ha venido resaltando gozan de una asignación salarial muy superior al que se demanda.

En conclusión, el principio de equidad debe ser el enfoque predominante en el contexto docente, ya que permite reconocer y valorar las diferencias en las condiciones y contribuciones de cada educador, es por ello que a la parte demandante se le asigna un mayor salario, entendiendo que se encuentra en un nivel superior por el cumplimiento de requisitos. Por otro lado, la equidad promueve un trato justo al considerar las particularidades de cada nivel salarial y

los requisitos específicos que corresponden a cada posición. Al aplicar este principio, se asegura que cada docente reciba una compensación adecuada a su experiencia y funciones, evitando un tratamiento uniforme que podría desestimar las realidades diversas de los educadores. Así, se fomenta una distribución más justa de los recursos y se respeta la dignidad de cada profesional dentro del sistema educativo.

8. ABUSO DEL DERECHO

Señor Juez, esta excepción se propone de manera respetuosa y dentro de los límites que le corresponde a esta parte procesal, sin que se pretenda trascender más allá de lo que explicaré a continuación:

En primer lugar, para entender el abuso del derecho dentro del marco jurisprudencial, lo analizaremos desde lo propuesto en la sentencia SU 631-17 en donde se define él mismo como:

El abuso del derecho, según lo ha destacado esta Corporación, supone que su titular haga de una facultad o garantía subjetiva un uso contrapuesto a sus fines, a su alcance y a la extensión característica que le permite el sistema. Se presenta cuando en el ejercicio de un derecho subjetivo se desbordan los límites que el ordenamiento le impone a este, con independencia de que con ello ocurra un daño a terceros. Es la conducta de la extralimitación la que define al abuso del derecho, mientras el daño le es meramente accidental.

Para identificar este tipo de conductas, el juez en cada caso concreto, debe orientarse a establecer "sobre la base de elementos objetivos demostrados en el proceso, [si de la conducta del titular del derecho, puede] construir su pleno convencimiento de un ejercicio abusivo y malintencionado de un derecho determinado", que por lo general será el que trascienda el marco y la finalidad que el Constituyente y el Legislador le han otorgado a una facultad individual.

La actuación a la que puede atribuírsele un abuso del derecho resulta ambivalente para el ordenamiento jurídico. Mientras da la apariencia de estar conforme a derecho, en realidad lo contradice en forma inusual o atípica. Entonces, cuando en principio la conducta es legítima porque está amparada por una regla que habilita al sujeto a actuar como lo hace, a la luz de un ejercicio hermenéutico que trasciende la disposición normativa singularmente considerada y bajo una óptica sistémica del ordenamiento, se llega a la conclusión opuesta.

Entonces, el abuso del derecho se configura cuando se fractura la relación finalística

que hay entre (i) la dimensión particular del derecho subjetivo y (ii) la proyección social con la que aquel se ha previsto. Se trata por lo general de situaciones en las que, en aplicación de una disposición normativa que desarrolla un derecho subjetivo, éste se desvía y logra un alcance más allá de sí mismo. Usualmente se advierte en escenarios judiciales cuando genera una lesión a un interés ajeno, no contemplada por el ordenamiento y, en esa medida, ilegítima.

Esta figura jurídica alerta sobre la falta de armonía material entre las facultades que el derecho subjetivo otorga individualmente y la función finalística que cumple en el ordenamiento y, a través de él, en la sociedad. Asegura coherencia en el sistema jurídico, al imponer una relación simbiótica entre las potestades particulares y los fines a los que se orientan las diversas disposiciones normativas que las contienen. Por ende, reivindica una interpretación compleja del ordenamiento jurídico, en la que así como las disposiciones normativas deben responder a aquellas de más alta jerarquía y a los principios que las inspiran, los derechos subjetivos otorgados no pueden leerse en forma atómica.

Desde esta óptica, el abuso del derecho es una institución jurídica que, en un claro rechazo por la visión de los derechos subjetivos como garantías absolutas para sus titulares, asume el ejercicio de los derechos en contexto, no solo jurídico sino también social. Trata de reivindicar las prerrogativas individuales como facultades o permisiones que tienen fines que trascienden la dimensión individual e individualista de los derechos (...)

En últimas, el abuso del derecho se caracteriza por causar, en ejercicio de un derecho subjetivo, un resultado incompatible con los fines y los principios a los que responde la disposición normativa que le da cuerpo y legitimidad al interés particular reivindicado.

En segundo lugar, una vez reconocida la figura jurídica es preciso señalar las actuaciones en las que la parte demandante incurrió para que sus actuaciones recaigan en un abuso del derecho:

1. La parte demandante ostenta el derecho de hacer las reclamaciones administrativas en cuanto a derecho sea pertinente, si advierta alguna violación a sus derechos por parte de la entidad nominadora.

2. En uso de su derecho la parte demandante propone una petición encaminada al reconocimiento de un sobre-aumento que no está contenido en la ley, pues en su momento se realizó el aumento correspondiente para su nivel salarial.

3. Tanto el derecho de petición como la presente demanda se encuentran tangencialmente incongruentes en cuanto a sus pretensiones y el objeto de fundamentación, es decir, lo que ataca en el contenido de los textos que presenta, pues se fundamenta en atacar un decreto correspondiente al año 2009 y demanda el decreto 284 de 2024. Lo que podría hacer incurrir en error al señor Juez.

4. Desconoce la parte demandante que el escalafón docente se fundamenta precisamente un nivel jerárquico que lo mantiene en una mejor posición que en comparación al nivel que demanda se haga el ajuste, encontrándose con una mejor asignación salarial.

5. Se hace una interpretación incorrecta de los principios de favorabilidad e igualdad, además de hacer injustificadamente acusaciones frente a los actos administrativos, afirmando que los mismos son irregulares, injustificados, ilegales y arbitrarios, tergiversando la realidad de lo que realmente aconteció pues omite mencionar que efectivamente se mantuvo el objeto del grado docente y en consecuencia de su nivel salarial, sosteniendo una mayor asignación laboral.

6. Por otro lado, no se puede ir en el tiempo interpretando a su favor situaciones jurídicas que ya fueron concluidas y legalmente establecidas.

7. La firma Lopez Quintero quien representa a la parte demandante ha presentado una cantidad considerable de peticiones y demandas fundamentadas de manera similar y con los mismos defectos técnicos de interpretación y de pretensiones injustificadas en cualquier norma.

8. Los efectos que produce esta cantidad de demandas no es solo una mayor saturación injustificada del sistema judicial en Colombia, sino también un detrimento amplio del erario y a su vez promover la indebida interpretación en el sector de los docentes frente a un régimen salarial que está ajustado a derecho.

En conclusión, las pretensiones de la parte demandante no deben prosperar debido a su manifiesto abuso del derecho. La reclamación de un sobre-aumento que no se encuentra contemplado en la ley, además de estar indebidamente fundamentada y ser incoherente con los principios de favorabilidad e igualdad, demuestran una extralimitación en el ejercicio de sus derechos. La parte demandante no solo desconoce su posición jerárquica dentro del escalafón docente, sino que también interpreta situaciones jurídicas ya consolidadas, causando congestión en el

sistema judicial y generando un impacto negativo en el erario. Estas acciones no sólo deslegitiman su solicitud, sino que además evidencian un abuso de los derechos.

9. LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

El extremo procesal basa su demanda alegando una presunta ilegalidad, irregularidad y arbitrariedad por parte del gobierno nacional al expedir los decretos por los cuales año tras año se han venido aumentando los salarios de los docentes, entendiendo que la parte demandante carece de fundamentos fácticos, jurídicos y técnicos para hacer dichas aseveraciones, pues omite que todo ajuste realizado por el gobierno nacional corresponde a estudios previos que validan los aumentos de los salarios de los docentes. Todos los decretos salariales están revestidos del principio constitucional de LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO, el cual se debe entender como bien lo define la sentencia C-507-08 Corte Constitucional de Colombia que:

El principio de legalidad del gasto que establece la Constitución señala la imposibilidad de hacer erogación alguna con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos; esto es, sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en la ley anual del presupuesto. El principio de la legalidad del gasto es un principio constitucional de gran trascendencia, que se aplica a todas las erogaciones públicas, y que, según la jurisprudencia constitucional, es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal y uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. El principio de legalidad supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación; de tal suerte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que éste tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.

Esto se deriva de un canon constitucional el cual establece que:

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido debe reconocerse que bajo el principio de legalidad del gasto público todos los cambios actualizaciones o aumentos que se realicen en los gastos a cargo del Estado y de los entes territoriales se rigen por el presupuesto nacional, en consecuencia, el territorial es decir que el establecimiento del nuevo régimen salarial del docente atiende principios legales y va conforme al presupuesto destinado al mismo.

No es mero capricho como así lo quiere ver la parte demandante la actualización que se hace año tras año de la nivelación salarial que le corresponde a cada docente Es por ello que debe desestimarse cada una de las pretensiones de la demanda porque en primera medida se limita advertir presuntas irregularidades dentro de los decretos del año 2008 y 2009, sin embargo, no acredita cuál es la irregularidad de la misma porque no basta con una diferencia en el porcentaje reconocido entre los diferentes niveles salariales, en todo caso es evidente que no hubo desmejora para el escalafón docente y el grado perteneciente de la parte demandante.

Por lo tanto, se debe reconocer el estudio previo a la expedición de los decretos para que éstos vayan acorde a la ley y conforme a ello se rijan por el principio de legalidad del gasto público, no basta con las consideraciones de la parte demandante de una pretensión derivada de un decreto proferido en el año 2009.

La excepción planteada debe prosperar porque la demanda carece de fundamentos suficientes, tanto fácticos como jurídicos y técnicos, para sostener la presunta ilegalidad y arbitrariedad en la expedición de los decretos que ajustan los salarios de los docentes. Estos ajustes no son decisiones arbitrarias del gobierno, sino que responden al principio de legalidad del gasto público, como lo establece la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El principio de legalidad del gasto asegura que todo ajuste salarial esté previamente respaldado por estudios técnicos y presupuestales, y que se realice dentro del marco del presupuesto aprobado por el Congreso. Este marco garantiza la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, tal como se estipula en el artículo 346 de la Constitución. Dado que los ajustes no han implicado una desmejora para el escalafón docente, sino que se han basado en

estudios previos y criterios legales, la demanda debe ser desestimada, y la excepción debe prosperar.

10. IMPROCEDENCIA DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD:

En cuanto a la presunta vulneración del principio de favorabilidad propuesto por la parte demandante y la petición de la aplicación del mismo, esta defensa propone la excepción con miras a que no se dé aplicación a este principio porque la demanda adolece de errores técnicos para la interpretación de tal principio, pues este ha sido explicado en renuentes ocasiones por las altas cortes de la siguiente manera:

La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; **la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador**[5].

En la misma sentencia la Corte explica el principio de favorabilidad en material laboral o principio in dubio pro operario, que se debe entender así:

El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 21, contempla el principio de favorabilidad, así: "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad"; se parte entonces del presupuesto de la coexistencia de varias normas laborales vigentes que regulan una misma situación en forma diferente, evento en el cual habrá de aplicarse la norma que resulte más benéfica para el trabajador. Dicho principio difiere del "in dubio pro operario", según el cual toda duda ha de resolverse en favor del trabajador; porque en este caso tan sólo existe un precepto que reglamenta la situación que va a evaluarse, ***y como admite distintas interpretaciones, se ordena prohijar la que resulte más favorable al trabajador.***

Y si nos vamos a la jurisprudencia más reciente de la Corte Constitucional esta ha sostenido, el mismo concepto para la interpretación del principio de favorabilidad en **Sentencia T- 088/18:**

"El principio de favorabilidad se aplica en los casos en que existe duda sobre la disposición jurídica aplicable, en tanto se encuentran dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho. En tales eventos, "los cánones

[5] Sentencia C-168 de 1995 Corte Constitucional.

protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social", respetando el principio de inescindibilidad de la norma, esto es, la aplicación de manera íntegra en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece.

El principio in dubio pro operario o favorabilidad en sentido amplio, por otro lado, implica que una o varias disposiciones jurídicas aplicables a un caso admiten diversas interpretaciones razonables dentro de su contenido normativo, hipótesis bajo la cual el operador jurídico debe escoger aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable al trabajador."

Es así como, el Consejo de Estado ha acogido en la Sentencia 02988 de 2018 el precedente de la Corte Constitucional, frente a este principio en materia laboral, siendo en esta sede válidamente aplicable:

Como expuso la Corte en la sentencia SU-023 de 2018, "la favorabilidad en materia laboral opera cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal o entre dos normas de idéntica fuente y, adicionalmente, cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones. (…)

Atendiendo la fuerza vinculante y obligatoria del precedente constitucional es deber de esta Sala acatarlo, sobre la base de que se trata de meras expectativas, no de derechos adquiridos, razón por la que no se vulneran los principios de confianza legítima, favorabilidad ni inescindibilidad de la norma.

Sin embargo, en razón al caso que nos ocupa, una vez definido y establecido cuál es la correcta definición del principio de favorabilidad deprecado por la parte demandante, se debe realizar la siguiente pregunta:

¿Existe un conflicto de normas o varias disposiciones aplicables al caso que en su escogencia resulta más o menos favorable para el docente? La respuesta es NO por las siguientes razones:

1. NO HAY UN CONFLICTO DE NORMAS, El principio de favorabilidad se utiliza cuando hay incertidumbre sobre cuál norma legal aplicar, especialmente si hay varias vigentes al momento de generarse un derecho. En estos casos, las normas que protegen los derechos laborales y de seguridad social establecen que se debe elegir la norma que más beneficie al trabajador. Esto se debe a que, al aplicar la norma de manera completa, considerando todo el marco normativo al que pertenece. En el presente

caso bajo ninguna medida se puede dilucidar un conflicto entre normas.

2. NO HUBO VULNERACIÓN ALGUNA se trata de una situación ajena a lo que el principio predica, pues se está pidiendo el reajuste del aumento del nivel salarial dado a otro grado, del cual no pertenece la parte demandante, que en todo caso carece de regulación normativa, pero como debe ser el Gobierno Nacional realiza los ajustes correspondientes año tras año, sin que haya vulneración sustancial de sus derechos, pues conservó la jerarquía del escalafón docente.

3. CARECE DE ARGUMENTACIÓN EL DEMANDANTE, se limita exclusivamente a enunciar que hubo vulneración al principio, considera esta defensa de manera respetuosa que, si se hubiera estudiado tal principio y en contraste con el caso que nos ocupa, es evidente que tal principio no es aplicable al presente proceso, no hay una norma que disponga el aumento dado a cada nivel salarial, sin que ello implique un desconocimiento del aumento (que sí se efectuó) correspondiente a cada nivel salarial.

En consecuencia, respetuosamente señor juez me permito solicitar que se declare probada esta excepción y que se desestimen las pretensiones de la parte demandante.

11. **CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.**

El C.P.A.C.A. señala en su artículo 138:

ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación*. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se*

contará a partir de la notificación de aquel.

En armonía con la disposición anterior, el literal d del numeral 2 del artículo **164 del CPACA,** establece:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

En el caso concreto, el demandante pretende la nulidad del decreto 284 de 2024 y así mismo el pago de "de las diferencias salariales causadas en los últimos tres (3) años anteriores a esta petición por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal y las que se lleguen a causar en el futuro" Es decir, las diferencias salariales correspondientes a los años 2021, 2022, 2023 y de enero a mayo del 2024. No obstante, prescindiendo de la discusión sobre la indebida escogencia del acto administrativo objeto de nulidad, se debe indicar que la escala salarial docente vigente durante los años 2021, 2022 y 2023 fue establecida mediante los decretos 965 de 2021, 449 de 2022 y 887 del 2 de junio de 2023, actos administrativos que no pueden ser objeto del medio de control nulidad y restablecimiento toda vez que ha fenecido el término de cuatro (4) meses para presentar la respectiva demanda en contra de los mismos, por lo tanto, tampoco puede solicitar el pago de las diferencias salariales aparentemente causadas en esos años (2021, 2022 y 2023), como erróneamente se pretende.

12. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

La falta de legitimación en la causa por pasiva, ha sido clasificada por el Consejo de Estado, como de hecho y como material, y tal distinción obedece a la necesidad de determinar sus efectos dentro de la litis.

En providencia del H. Consejo de Estado se señaló lo siguiente:

"… Existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación

de la demanda"[6].

Con anterioridad, la misma Corporación había sostenido:

"… la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de ***hecho y material****. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal;* ***es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa****, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.* ***En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no.*** *Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda"* (Negrillas y subrayas fuera del texto)[7].

En igual sentido, dicha Corporación ha expuesto:

"La legitimación en la causa -legitimatio ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. En términos procesales, la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida y objeto de la decisión del juez, de manera que se trata de un presupuesto de fondo para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

Cabe precisar que se diferencia de la legitimación en el proceso -legitimatio ad processum-, la cual se refiere a la capacidad jurídica procesal de las partes, esto es, atañe a la aptitud legal de los sujetos para comparecer y actuar en el proceso y a su

---

[6] Consejo de Estado. Sección Tercera. M. P. Danilo Rojas Betancourth. Auto de 30 de enero de 2013. Expediente No. 2010-00395-01 (42610).
[7] Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. María Elena Giraldo Gómez. Sentencia de 17 de junio de 2004. Expediente No. 1993-0090 (14452).

debida representación como partes en el mismo; por ello, ésta sí constituye un presupuesto procesal, y su falta configura un vicio de nulidad que compromete el procedimiento así como la sentencia que llegue a dictarse. Por consiguiente, la legitimación en la causa es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal, pues quien ostenta la calidad de legitimado tiene el derecho a exigir que se le resuelva sobre sus peticiones o defensas; de ahí que, la falta de legitimación activa o pasiva no implica una decisión inhibitoria, sino de fondo, pues constituye una condición indispensable materia de prueba dentro del juicio para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, mediante sentencia favorable o desfavorable al demandante o al demandado". [8]

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime en seguir la tesis Constitucional (Sentencia C-965 de 2003, Consejo de Estado sentencia del 25 de julio de 2011 expediente: 20.146, sentencia de 23 de octubre de 1990 expediente 6054 Consejo de Estado, Sentencia del 11 de noviembre de 2009 expediente 18166) respecto de la legitimación en la causa expuesta en la sentencia de fecha 14 de marzo de 2012, radicación: 76001-23-25-000-1997- 03056-01 (22.032), Actor: ELIZABETH VALENCIA Y OTROS, Demandado: LA NACIÓN- MINISTERIO DE TRANSPORTE – INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS.

Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, al señalar:

"con relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso" de tal forma, que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas"

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria, sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

Pasando al caso del Ministerio de Educación, tiene limitada su competencia a la administración y regulación del sistema general de participaciones, sin que dicha circunstancia implique la subrogación de las obligaciones que por ley se

[8] Consejo de Estado. Sección Tercera. C. P. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 29 de enero de 2009, Expediente No. 16169.

encuentran en cabeza de los Entes Territoriales; pues los recursos del Sistema General de Participaciones no son propios del Ministerio, sino que provienen del presupuesto general de la Nación e ingresan directamente al presupuesto del ente Territorial, sujeto de las obligaciones que en materia prestacional en el caso de docentes se le atribuye por Ley, el cual debe manejar estos recursos por separado y administrarlos y distribuirlos conforme a los parámetros establecidos en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, cuyo numeral 15.1 señala expresamente que dichos recursos se destinaran entre otras para: *"Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales."*

El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001. De acuerdo con el artículo 3° de dicha Ley, el Sistema General de Participaciones está conformado por i) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general; así, los artículos 6 y 7 de la ley establecen competencias en el sector educación para los departamentos, distritos y municipios, dentro de las cuales se encuentra la autonomía para distribuir los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Adicionalmente en virtud de la descentralización de la prestación del servicio de educación en los Municipios y Departamentos establecida en la Ley 60 de 1993, el Ministerio perdió la condición de nominador de los docentes, facultad que fue trasladada a los Departamentos y en la actualidad por la Ley 715 de 2001 a los municipios y Departamentos; en consecuencia son las Entidades Territoriales quienes conforme a la Ley tienen a cargo la administración del personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales.

Si bien el Ministerio de Educación por norma de rango constitucional tiene a su cargo la guarda de los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones, en virtud de la descentralización del servicio educativo, las Entidades Territoriales certificadas RECIBEN DIRECTAMENTE los recursos del sistema General de Participaciones con destinación específica para el sector educativo, como una fuente exógena de su presupuesto, asumiendo directamente

la responsabilidad de las obligaciones que de la prestación del servicio educativo se deriven, sin perjuicio del origen de los recursos, pues en virtud de la misma Ley 715 de 2001, las **entidades Territoriales son responsables de la administración, distribución y manejo de dichos recursos**.

Frente a la descentralización territorial es pertinente traer a colación los conceptos de descentración administrativa y territorial, a efectos de clarificar el marco de responsabilidades en materia de educación:

"*Desde el punto de vista jurídico la descentralización es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente.*

"La descentralización territorial se constituye como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales para que la ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia la descentralización se manifiesta a través de los Departamentos, los distritos y los Municipios que por lo mismo, reciben el nombre de entidades territoriales."[9]

De lo anterior se deduce que vana sería la figura de la descentralización administrativa y territorial en materia de educación, si los actos, obligaciones y consecuencias jurídicas derivadas de las actuaciones de la entidad territorial, repercuten o impactan al gobierno Nacional, pues se desdibujaría en su totalidad el principio de autonomía financiera y administrativa como elemento propio y esencial de dicha figura.

Por último, la legitimación por pasiva en este caso es de resorte exclusivo de la Entidad Territorial nominadora y los efectos de su decaimiento solo pueden afectarle al mismo, de tal suerte, que la condena en contra de mi representada está llamada al fracaso.

En ese orden de ideas, en el hipotético caso que llegaren a prosperar las pretensiones del demandante, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN no puede asumir con sus recursos tales sumas, dado que son las Entidades Territoriales certificadas, para este caso es el MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA es quien

[9] RODRÍGUEZ Libardo R. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. 1999.

RECIBE DIRECTAMENTE los recursos del sistema General de Participaciones con destinación específica para el sector educativo, como una fuente exógena de su presupuesto, asumiendo directamente la responsabilidad de las obligaciones que de la prestación del servicio educativo se deriven, sin perjuicio del origen de los recursos, pues en virtud de la misma Ley 715 de 2001, las **entidades Territoriales son responsables de la administración, distribución y manejo de dichos recursos**.

Su Señoría, la falta de legitimación en la causa para el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, debe ser declarada por cuanto, la prestación del servicio educativo ha sido descentralizada y en consecuencia, son los Entes Territoriales Certificados para la prestación del servicio educativo a quienes se les ha definido la competencia nominadora y por ende dichas Entidades cuentan con los recursos del Sistema General de Participaciones asignados, para asumir los costos que se generan por el pago de las prestaciones de los docentes a su cargo.

13. APLICACIÓN ESTRICTA DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Señor Juez, considera este extremo procesal que en el caso que nos ocupa es de vital importancia atender este principio, en tanto se trata de una situación muy particular en la que se está exigiendo un sobre-aumento del ajuste salarial ya realizado a los docentes año tras años, aludiendo una presunta irregularidad en el año 2009 por un decreto que ya no está vigente y en su momento no se realizó ninguna reclamación frente al mismo, pues para dicho año también se aumentó en debida forma los demás grados del escalafón docente.

Por el principio de seguridad jurídica debemos entender lo que en reiteradas ocasiones ha explicado el Consejo de Estado en sentencia del doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018) que:

"El principio de confianza legítima consiste en la expectativa genuina que alberga el particular, de que las reglas establecidas por el Estado para el ejercicio de una actividad o el reconocimiento de un derecho no sean variadas súbitamente. De acuerdo con ello, este principio se ve defraudado cuando la autoridad produce un cambio abrupto en sus comportamientos y decisiones, cambio que resquebraja la esperanza legítima que el administrado se ha fijado.

(…)

Por su parte, el principio de la seguridad jurídica también ostenta rango constitucional el cual ha sido derivado, por la Corte Constitucional, del preámbulo de

la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, en términos generales supone una garantía de certeza la cual acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento, como el de confianza legítima y buena fe.[10]*"*

Asimismo, el artículo 49 del Decreto-Ley 1278 de 2002 estipula que los incentivos y compensaciones deben ajustarse a la reglamentación específica y no pueden constituir un factor salarial. Esto refuerza la idea de que cualquier ajuste salarial debe basarse en las normativas y criterios establecidos, no en demandas individuales que desconozcan el sistema de escalafón que en cualquier caso se respeta el mismo cuando se trata de realizar el ajuste correspondiente año tras año a favor de la parte demandante.

Por lo tanto, la demanda del sobre-aumento exigido por el solicitante no solo carece de fundamento en la normativa aplicable, sino que también desatiende el principio de justicia y equidad previsto en el sistema de escalafón, que busca garantizar que las diferencias salariales estén justificadas por la formación académica y la experiencia profesional. Así las cosas, que a un diferente nivel salarial perteneciente a un mismo grado se le aumentó en equidad el sueldo no deriva en una irregularidad por parte del Estado, pues en todo caso se mantiene el sistema jerárquico del que goza el escalafón y se realiza el aumento a los demás niveles salariales.

En consecuencia, deben desestimarse las pretensiones en virtud de su incompatibilidad con el marco normativo vigente la cual establece que no se harán erogaciones o reconocimientos adicionales no previstos en la ley para los docentes, como se demanda en este caso. No le asiste razón al demandante porque el aumento salarial para uno y otro grado no se da entre iguales. La pretensión del demandante de igualar el aumento salarial de los grados 2AE y 2- DE y recibir el pago de estas diferencias, incluyendo prestaciones, parte de una premisa equivocada al intentar igualar situaciones desiguales. Las diferencias salariales reflejan las distintas condiciones en la que se encuentra cada docente que fundamentan la estructura del sistema escalafonario del Decreto-Ley 1278 de 2002.

Dejo de presente señor juez que un cambio tan significativo en el régimen salarial de los docentes, causaría diferentes afectaciones al presupuesto destinado al

---

[10] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA – DESCONGESTIÓN. (12) de julio de (2018). Radicación: 25000-23-24-000-2009-00348-01 C.P. ROCÍO ARAÚJO OÑATE.

mismo, pero también a la interpretación que se le pueda dar a la vía judicial para transgredir principios de caducidad, favorabilidad, confianza legítima y legalidad del gasto público, para que de manera injustificada los administrados soliciten a su parecer el aumento salarial que creen le corresponden a través de demandas que presumen la mala fe del Estado y de sus entidades, a pesar de sus esfuerzos por garantizar los buenos salarios del que hoy gozan los docentes de nuestro país.

Modificar un régimen salarial establecido y ajustado a derecho para los docentes en Colombia mediante demandas individuales representa un riesgo significativo para la seguridad jurídica. Esto se debe a que el sistema educativo y sus normas salariales han sido diseñados para garantizar la estabilidad y equidad en el trato a todos los docentes. Permitir que cambios a través de acciones individuales se implementen podría generar inconsistencias y desigualdades, afectando no solo la sostenibilidad financiera del sistema educativo, sino también la confianza en las instituciones. La seguridad jurídica exige que se respeten los marcos normativos vigentes, garantizando así la protección de los derechos de todos los educadores y el funcionamiento armónico del sector.

Por lo tanto, debe desestimarse la demanda, ya que pretende una nivelación que desconoce y contradice las bases objetivas y diferenciadas del sistema salarial establecido.

14. BUENA FE

El Ministerio de Educación Nacional, siempre ha actuado y actuará de buena fe, en concordancia con el ordenamiento jurídico que nos gobierna, con fundamento en el artículo 83 de nuestro ordenamiento Constitucional, que a la letra dice:

“ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

En sentencia del 31 de octubre de 2018, expedida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, bajo radicación 17001-23-33-000-2015-00584-02(0480-17), se trató el tema de la buena fe, en los siguientes argumentos:

“En cuanto al alcance del citado principio, la Corte Constitucional[11] ha sostenido:

«[…] La jurisprudencia constitucional ha entendido el principio de buena fe *“como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la*

[11] Sentencia T-437/12 del 12 de junio de 2012. Magistrada ponente: Adriana María Guillén Arango. Referencia: Expediente T-2809770.

palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a la luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico."[12]

Así, la buena fe es uno de los principios que rige las relaciones entre la Administración y los administrados y se caracteriza por ser leal, honesta y esperada. A partir de lo esbozado anteriormente, es claro que uno de los componentes esenciales de las actuaciones de buena fe es el respeto por la confianza otorgada por las partes. […]» (Cursiva del texto)."

En consecuencia, debe ser declarada la Buena fe de mi Defendida, en el proceso bajo estudio, porque, ha actuado y actúa, leal y honestamente, para con sus, administrados.

15. GENÉRICA

Solicito declarar todo medio exceptivo, cuyo fundamento fáctico se demuestre en el proceso, atendiendo lo dispuesto en el C. P.A.C.A que dicta:

*"**Articulo 187**… En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas **y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada**. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus…" (Negrillas fuera de texto)*

PETICIÓN

Como corolario de todo lo anterior y de lo expuesto por este Ministerio, le solicito muy respetuosamente a su Despacho al momento de proferir sentencia, se declaren probadas las excepciones propuestas en el presente escrito y en consecuencia se denieguen la totalidad de pretensiones incoadas en la demanda, imponiendo

[12] Sentencia C-131 de 2004, citado en la sentencia C-1094 de 2004.

condena en costas y gastos procesales al demandante en favor de mi representada.

PRUEBAS

Como quiera que el presente proceso es de aquellos de puro derecho; es decir, que más allá de la existencia o inexistencia de hechos, la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos sólo depende del análisis hermenéutico de lo debatido y que el MEN, no es la entidad competente para custodiar las hojas de vida de los docentes, no obstante, se aportan los siguientes medios de prueba.

1. Oficio No. 20244000593731 de Función Pública.
2. Oficio No. 20244000589201 de Función Pública.
3. Oficio No. 2009EE13894 del Ministerio de Educación Nacional.
4. Oficio No. 2008EE9905 del Ministerio de Educación Nacional.
5. Documento denominado "Evolución de las asignaciones básicas de los docentes y directivos docentes del sector oficial entre 1995 y 2010.
6. Sentencia Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil del 12 de agosto de 2019 Radicación interna: 2404.

ANEXOS

- Poder especial conferido por el Doctor William Felipe Hurtado Quintero, en su calidad de Jefe de la oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional y según la delegación de funciones contenida en la Resolución Nro. 20980 del 10 de diciembre de 2014 expedida por la Ministra de Educación Nacional.
- Resolución No. 013345 del 12 de agosto de 2024.
- Acta de posesión.

NOTIFICACIONES

- El suscrito en la Secretaría de su Despacho o en la dirección de correo electrónico: solucionesmineduacion@gmail.com.

- Mi poderdante, quien obra en ejercicio de facultades delegadas por el Ministro de Educación Nacional podrá ser notificada en el CAN en la ciudad de Bogotá. Email: notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co

Cordialmente,

CARLOS RAFAEL PLATA MENDOZA.
C. de C. No. 84.104.546 de San Juan del Cesar.
T.P. No. 107.775 C.S.J.-

CONTESTACION DISTRITO

SEDE ELECTRÓNICA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE COLOMBIA Su sesión se cerrará a las 2025-04-28T15:55

JCA

Hola, **Mónica Mónica Lafont Caballero** Su dependencia actual es: **Juzgado 01 Administrativo de Cartagena**

Secretaría Online:

Las comunicaciones a los usuarios saldrán preferiblemente por el correo:jadmin01ctg@notificacionesrj.gov.co

Acceso a SAMAI Memoriales Copias Citas Contestaciones

(•)Por gestionar ( )Por gestionar solo constitucionales ( )Gestionados

[ ]Fecha solicitud

Desde: 27 / 04 / 2025 Hasta: 28 / 04 / 2025 Buscar

Buscar: Ingrese el radicación o número solicitud a buscar, no busca por fechas

Memorial [ ]Iniciar gestión

Datos del solicitante:

Número de Solicitud	**1613638**	Fecha solicitud: 23/04/2025 11:21:33	
Tipo de Documento	Cédula de ciudadanía	Número de identificación	1051819082
Tipo de vinculación:	ApodDdo - alcaldia de Cartagena	Tarjeta profesional:	307955
Primer Nombre	ANA PAOLA	Segundo Nombre	
Primer Apellido	PEREZ	Segundo Apellido	
Email	anna2123perez.m@hotmail.com	Teléfono de contacto:	3135467593

Datos de la solicitud:

Número de radicación: **13001333300120240018600** [ ]Parte procesal

Ubicación: Secretaria

Datos del proceso:

Clase del proceso:NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Ponente:ESTHER MARIA MEZA CAMERA
Demandante:YAMILE ISABEL BUELVAS GASTELBONDO
Demandado:NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL - DISTRITO DE CARTAGENA

Observaciones del solicitante:

Contestacion de la demanda

Máximo 1000 caracteres.

De acuerdo a la información aportada por el usuario, seleccione el tipo de publicidad para la actuación y sus documentos (se recomienda dejarlo como tipo de publicidad: Clasificada):

(•) **PÚBLICA:** Actuación visible para todos los usuarios; los documentos de esta actuación quedarán públicos
( ) **RESERVADA:** Actuación y documentos solo visibles para el despacho
( ) **CLASIFICADA:** Anotación y documentos solo visibles para el despacho, sujetos procesales y sus apoderados

Anexos:1

Demanda-CONTESTACIONYAMIL		CF8910B24AA2C1AB4F9C4B5B4A2D7A7E24DDF94054B82741						Reservada Clasificada
Contestación Demanda-CorreoAnapaolaPe	.pdf	C3A4AEA2FEA2DA78B9CFFF1CCF4363B99C6788E1DA2CEAFD3331294648223757	76	90105		Principal	Otros memoriales	Pública Reservada Clasificada

Anotación de gestión / devolución:

Pasar a gestionado Incluir al registrar: A despacho Incluir al registrar: A la secretaría

Trámitar

Informar estado - remite email

¿Como nació SAMAI?

SAMAI surge de la necesidad de expandir e integrar los servicios de los sistemas empleados en la corporación. En un esfuerzo conjunto entre los magistrados de la corporación y la Oficina de Sistemas, se diseñó, desarrolló e implementó el sistema para la gestión judicial SAMAI, con altos componentes de seguridad, acorde a los estándares tecnológicos actuales, previa identificación de las necesidades de los usuarios, con el fin de proveer el medio que acerca la justicia al ciudadano.

SAMAI recibió la distinción de la "Mejor práctica judicial en materia de justicia", dentro de la "Gran Cumbre de la Justicia y la Novena Versión de los Premios Excelencia en la Justicia", organizada por la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) realizada el 14 de diciembre de 2020.

Contacto soporte técnico

Calle 12 No. 7 - 65 Bogotá D.C. - Colombia
PBX (601) 350-6700
Soporte (601)565-8500 Ext 2400
cetic@consejodeestado.gov.co

Horarios de atención

Atención virtual
Vía web 24 horas

Atención presencial
Lunes a viernes
8:00 a.m. a 1:00 p.m.
2:00 p.m. a 5:00 p.m.

Links de interés

Correo Institucional
Directorio JCA
Deje sus comentarios
Judith - Mesa soporte

Rama Judicial de Colombia | © 2020 - 2025 Copyright: Consejo de Estado | Hecho con ♥ por CETIC

Cartagena de Indias. C y T,. abril de 2025

Señores.
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA
Admin01cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
E.S.D

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICADO: 13001-33-33-001-2024-00186-00
DEMANDANTE: YAMILE ISABEL BUELVAS GASTELBONDO
DEMANDADO: NACION – MINISTERIO DE EDUCACION Y DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

ASUNTO: **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

ANA PAOLA PEREZ MANCHEGO, mayor de edad, vecina de esta ciudad abogada inscrita y en ejercicio identificada con cédula de ciudadanía No. 1.051.819.082 de San Juan Nepomuceno y portadora de la tarjeta profesional No. 307.955 del C.S. de la J. en mi calidad de apoderada especial del **DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS** según poder que se me confirió y que anexo como documento adjunto. Ahora bien, a través del presente, me dirijo respetuosamente a usted, dentro de la oportunidad procesal para ello, y en ejercicio del derecho de contradicción que le asiste a mi representada para contestar la demanda de la referencia.

I) TEMPORALIDAD DEL ESCRITO

El código Contencioso Administrativo en su artículo 172 señala que el término del traslado de la demanda es treinta días De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200

de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención.

El artículo 199 del Cpaca establece que El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

(…)

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia a notificar. Al Ministerio Público deberá anexársele copia de la demanda y sus anexos. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcióne acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Esta demanda fue notificada personalmente mediante mensaje dirigido al buzón electrónico de mi representada, el día nueve (09) de octubre del año 2024 (art. 199 CPACA), por tanto el traslado para ejercer la defensa comenzó al vencimiento del término común de 02 días después de surtida la notificación, esto es, del **04 de Marzo de 2025 hasta el 25 de abril de 2024**, siendo inhábiles todos los sábados, domingos, festivos, suspensión de términos y vacancias judiciales comprendidos en ese lapso (art. 118 CGP) encontrándose mi representada en término para contestar.

II. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS "*PRETENSIONES*"

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones reclamadas por la parte demandante, toda vez que no se ajustan al ordenamiento legal y por ende no tienen fundamentación fáctica ni jurídica que dé lugar para acceder a las mismas.

Me opongo en especial a que se declare la nulidad del acto administrativo CTG2024EE002878, proferido por HEIDY DEL CARMEN BUELVAS MESTRE PROFESIONAL ESPECIALIZADO TALENTO HUMANO del DISTRITO DE CARTAGENA, así como me opongo a que se inaplique el Decreto Nacional 284 de 2024, que derogó el Decreto Nacional 887 del 2 de junio de 2023 y en general a todas las pretensiones de la demanda presentada en contra de mi representada en atención a que el acto administrativo demandado se expidió de conformidad a la reglamentación aplicable para el caso que corresponde a la demandante.

En igual sentido me opongo a que se concedan todas las pretensiones que persigan el restablecimiento del derecho, debido a que no le asiste derecho alguno a la parte demandante para el reconocimiento y pago de diferencias salariales, reliquidación de prestaciones sociales derivadas de esta y demás ajustes.

Sobre la pretensión de reconocimiento y pago de costas y gastos me opongo, toda vez que mi representada no tiene responsabilidad alguna en los hechos de la demanda tal como se demostrará en el curso del proceso en consideración a que mi representada ha actuado en debida forma..

III. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS HECHOS:

Hecho Primero: NO ES UN HECHO, es una apreciación subjetiva de la apoderada de la parte demandante acerca de la interpretación de una norma, lo cual no es objeto de pronunciamiento alguno, y debe ser probada por quien lo alega.

Hecho Segundo: NO ES UN HECHO, es una apreciación subjetiva de la apoderada de la parte demandante acerca de la interpretación de una norma, lo cual no es objeto de pronunciamiento alguno y debe ser probada por quien lo alega.

Sin embargo podemos manifestar que No es cierto que cada año el incremento se aplica sobre la base del anterior, habiéndose decretado un salario inferior a la categoría a la que pertenece mi mandante, sin justificación legal.

No obstante debemos indicar que los porcentajes de aumentos, establecidos en los Decretos Nacionales 702, 1238 de 2009 y posteriores, no obedecen a variables arbitrarias o caprichosas, sino que obedecen a valoraciones de grados de formación y avances profesionales que no desconocen los derechos de los docentes de uno u otro rango, además, no es posible equiparar las condiciones de formación, avance y experiencia docente respecto de los grados alegados por la demandante, los cuales son distintos y sus remuneraciones resultan congruentes al nivel de escalafón en el que se ubican.

Debido al vínculo entre la evaluación y los procesos de ascenso en el escalafón y reubicación con el incremento salarial, se estableció una conexión directa entre el desarrollo profesional de los docentes y su compensación económica que, a su vez, propendió por ser equitativa con la realidad derivada de la previsión de procesos de ascenso en el escalafón y de reubicación de nivel salarial durante el 2009, buscando siempre elevar la calidad de la educación pública.

Por su parte, no basta realizar un análisis matemático y/o aritmético para demostrar la presunta ilegalidad que se alega, la cual no existe, sino que deben realizarse análisis con variables de parametrización de formación, desarrollo y avance profesional entre otros, los cuales demuestran a cabalidad que los incrementos efectuados mediante decreto no devienen en injustos o ilegales.

Hecho Tercero: NO ES UN HECHO, es una apreciación subjetiva de la apoderada de la parte demandante acerca de la interpretación de una norma, lo cual no es objeto de pronunciamiento alguno, y debe ser probada por quien lo alega.

Hecho Cuarto: NO ES UN HECHO, es una apreciación subjetiva de la apoderada de la parte demandante acerca de la interpretación de una norma, lo cual no es objeto de pronunciamiento alguno y debe ser probada por quien lo alega.

No obstante debemos indicar que los porcentajes de aumentos establecidos en los Decretos Nacionales 702, 1238 de 2009 y posteriores, no obedecen a variables arbitrarias o caprichosas, sino que obedecen a valoraciones de grados de formación y avances profesionales que no desconocen los derechos de los docentes de uno u otro rango, además, no es posible equiparar las condiciones de formación, avance y experiencia docente respecto de los grados alegados por la demandante, los cuales son

distintos y sus remuneraciones resultan congruentes al nivel de escalafón en el que se ubican.

Debido al vínculo entre la evaluación y los procesos de ascenso en el escalafón y reubicación con el incremento salarial, se estableció una conexión directa entre el desarrollo profesional de los docentes y su compensación económica que, a su vez, propendió por ser equitativa con la realidad derivada de la previsión de procesos de ascenso en el escalafón y de reubicación de nivel salarial durante el 2009 buscando siempre elevar la calidad de la educación pública.

Por su parte, no basta realizar un análisis matemático y/o aritmético para demostrar la presunta ilegalidad que se alega, la cual no existe, sino que deben realizarse análisis con variables de parametrización de formación, desarrollo y avance profesional entre otros, los cuales demuestran a cabalidad que los incrementos efectuados mediante decreto no devienen en injustos o ilegales.

Hecho Quinto: Parcialmente cierto. No nos consta la radicación efectuada ante el Ministerio de Educación Nacional por ser una entidad distinta a mi representada.

Es cierto que se radicó petición ante el Distrito de Cartagena.

Hecho Sexto: Es cierto que se dio respuesta por parte el Distrito de Cartagena. La respuesta otorgada por mi representada esta revestida de plena legalidad y observa todos los principios administrativos

Hecho Séptimo: Es cierto de conformidad con la documentación que ha sido aportada con la demanda.

IV. Fundamentación fáctica y jurídica de la defensa

La Constitución Política en su artículo 67 señala de manera expresa la participación de la Nación y de las entidades territoriales en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos que señalen la Constitución y la Ley. Dentro de la administración del servicio público de la educación se incluye la administración del personal docente y administrativo.

Los artículos 122 y 123 de la norma Constitucional, señalan que todo empleo público requiere estar contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente, y que los servidores públicos deberán ejercer sus funciones en la forma prevista en la Ley y el reglamento.

La Ley General de la Educación, Ley 115 de 1994, en su artículo 175 estableció que el régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales del orden departamental, distrital o municipal se rige por el Decreto 2277 de 1979, y la Ley 4 de 1992 y demás normas que lo modifiquen y adicionen, en armonía con el artículo 6 de la Ley 60 de 1993.

De otra parte, los Decretos 2620 de 1979 y 47 de 1998, establecen qué se entiende por asignación básica de los docentes, señalando que es el valor que determina el grado del Escalafón Nacional Docente de acuerdo con su clasificación por preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos y por remuneración o salario como el resultado de la suma de la asignación básica, más los restantes factores que perciban mensualmente.

Los grados del Escalafón Nacional Docente clasifican al educador, de acuerdo a su nivel de preparación y especialidad; las escalas salariales son la asignación básica que se señalan para cada grado del escalafón.

El sistema salarial correspondiente a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera sea su sector, denominación o régimen jurídico será establecido por el Gobierno Nacional cada año de acuerdo a lo establecido por el artículo cuarto de la Ley 4 de 1992.

El Decreto 2406 del 30 de noviembre de 1999 por medio del cual se establece el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, señala que para determinar el monto de los salarios de los empleados públicos de las entidades territoriales, las autoridades respectivas deberán tomar como límite máximo la cuantía fijada por el Gobierno Nacional.

La Ley 4 de 1992 Articulo 10, dispone: "Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

El Decreto 1278 de 2002 Articulo 46, sobre: "Salarios y prestaciones, El Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que acrediten en el Escalafón Docente de conformidad con el presente decreto; lo mismo que las remuneraciones adicionales para los directivos docentes, de acuerdo con los niveles educativos y el tamaño de la institución educativa que dirijan. El salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el decreto-ley 2277 de 1979".

Decreto 624 de 2008 de la Presidencia de la república, Articulo 12. "Prohibición de modificar o adicionar las asignaciones salariales. De conformidad con el Articulo 10 de la Ley 4 de 1992, ninguna autoridad del orden nacional o territorial podrá modificar o adicionar las asignaciones salariales establecidas en el presente decreto, como tampoco establecer o modificar el régimen de prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".

Decreto 714 de 2008 de la Presidencia de la república modifican parcialmente las disposiciones en materia de remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. En su Artículo 3, sobre su vigencia, indicó que modifica lo pertinente los artículos 1 y 9 del Decreto 624 de 2008, no alterando el Articulo 12 antes trascrito.

Situación similar sucedió en vigencia 2009, al expedir el Gobierno Nacional el Decreto 702 que luego fue modificado por el Decreto 1238.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 624 del 29 de febrero de 2008, por el cual se modificó la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002, y dictó otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. En dicha norma se dispuso la asignación básica mensual de los distintos grados y niveles del escalafón nacional docente correspondientes a los empleos docentes y directivos docentes al servicio del Estado que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002.

El Artículo 12, ibidem señaló: "Prohibición de modificar o adicionar las asignaciones salariales. De conformidad con el Artículo 10 de la Ley 4 de 1992, ninguna autoridad del orden nacional o territorial podrá modificar o adicionar las asignaciones salariales establecidas en el presente decreto, como tampoco establecer o modificar el régimen de prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos"

El 6 de marzo del mismo año el Gobierno Nacional expidió el Decreto 714, modificando parcialmente las disposiciones en materia de remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. En su Artículo 3, sobre su vigencia, indicó que modifica lo pertinente los artículos 1 y 9 del Decreto 624 de 2008, no alterando el Artículo 12 antes trascrito.

Dicho decreto fue proferido en consideración al Artículo 46 del Decreto-ley 1278 de 2002, que dispuso que el salario de ingreso a la carrera docente por este regulada debe ser superior al que devenguen actualmente los educadores regidos por el Decreto-ley 2277 de 1979.

Situación similar sucedió en vigencia 2009, al expedir el Gobierno Nacional el Decreto 702 que luego fue modificado por el Decreto 1238 de ese mismo año.

Así mismo, el Decreto Nacional 284 de 2024, al cual hoy la parte demandante depreca su inaplicabilidad por considerarla ilegal, fue expedido por el gobierno nacional, en desarrollo de la normas generales señaladas en la Ley 4 de 1992, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto Ley 1278 de 2002, y Decreto Ley 2277 de 1979 y en consideración que dentro de los términos establecidos en el Decreto número 1072 de 2015, se adelantó en el año 2023 la negociación del pliego presentado por los representantes de las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, en el cual se acordó entre otros aspectos, que para el año 2024 el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual del IPC total en 2023 certificado por el DANE, más uno punto seis por ciento (1.6%), el cual debe regir a partir del 1o de enero del presente año.

Que el incremento porcentual del IPC total de 2023 certificado por el DANE fue de nueve puntos veintiocho por ciento (9.28%), en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en dicho decreto se ajustarán en diez puntos ochenta y ocho por ciento (10.88%) para el año 2024, retroactivo a partir del 1o de enero del presente año, procediendo el Gobierno Nacional de conformidad con lo acordado y posteriormente plasmado en el mentado decreto.

Por esta razón no se avizora por ninguna parte situaciones que permitan concluir que la aplicación del Decreto 284 de 2004 sea ILEGAL.

Sobre estos mismos hechos, la parte hoy convocante acudió ante el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena a través de reclamación administrativa pretendiendo el reconocimiento y pago de diferencias salariales, reliquidación de prestaciones sociales derivadas de esta y demás ajustes a los que eventualmente hubiere lugar. La respuesta dada por el MEN forma parte de las pruebas aportadas. Al respecto, dicho Ministerio señaló:

"Mediante el Decreto 1278 de 2002 se expidió el Estatuto de Profesionalización Docente, buscando garantizar la idoneidad de los educadores a partir de su formación, experiencia, desempeño competencias; de la misma manera, el artículo 46 del Decreto - Ley 1278 de 2002 determinó que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la Ley 43 de 1992, establecerá la escala única nacional de salarios y prestaciones de los docentes escalafonados, de acuerdo con el grado y nivel que estos acrediten y que "[...] el salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan actualmente los educadores regidos por el decreto-ley 2277 de 1979.

En este orden, el Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto 1278 de 2002), que dispuso que el salario de ingreso (de enganche) a la carrera docente debía ser superior al que devengaran en su momento los regidos por el Decreto 2277 de 1979, exigía a su vez una mayor preparación de quienes deseaban ingresar a la carrera docente, razón por la cual se establecieron incrementos salariales caracterizados, que no solo buscaban una dignificación sino también valorar la formación académica y el avance profesional de los docentes, con incrementos destacados especialmente para aquellos con maestría y doctorado, situación que por sí sola no es generadora de una brecha salarial; por el contrario, corresponde a un reconocimiento de estimulación a la formación y preparación al personal docente que hasta ese momento no era reconocido. Este enfoque incentivó la formación continua y el compromiso con la excelencia

educativa, promoviendo un ambiente de mejora progresiva y recompensando tanto la experiencia como el nivel académico.

La iniciativa, reflejada en el ajuste de acuerdo con el nivel de profesionalización en los salarios de los docentes integrada en los decretos de salarios, apuntaba a una mejora sustancial en la calidad educativa, partiendo de la premisa de que docentes más cualificados y actualizados generan un impacto directo y positivo en el aprendizaje de los estudiantes. También se orientó a equiparar sus ingresos con los de profesionales de las ciencias sociales, por lo que buscan no solo corregir desequilibrios salariales, sino también elevar la profesión docente a un nivel de reconocimiento y valoración comparables con otras áreas profesionales.

En la misma línea, para el año 2008, a través del Decreto 714 se estableció. una escala salarial que mejoraba la asignación básica mensual de aquellos docentes licenciados o profesional no licenciados que contaran con posgrado en el nivel de especialización, buscando con esta decisión retribuir el esfuerzo de la mayoría de los maestros que decidieran continuar su formación académica, con la intención de no solo estimular el desarrollo profesional de los educadores mediante incentivos salariales vinculados a su formación académica, sino también reconocer y valorar su esfuerzo y dedicación.

Ahora bien, para el año 2009, la mayor proporción de la masa de docentes se encontraba en los grados 1 y 2, por lo que la implementación de incrementos salariales en para ese año surgió como una estrategia ante el hecho real de que la mayor proporción de los educadores del país se encontraban concentrada en los primeros escalones de la escala salarial (grado 1 y 2).

Adicionalmente en el año 2009, debido a las amplias solicitudes de todos los actores del sector educativo, el Ministerio de Educación desarrolló un nuevo proceso de evaluación de competencias, que naturalmente derivó en ascensos de grado en el escalafón y reubicaciones de nivel salarial. En consecuencia, el incremento de salarios decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 1238 de 2009 tuvo el propósito de incrementar la expectativa de salario de aquellos docentes que participaron en los concursos de ascenso y reubicación, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 4ª de 1992 y en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política de Colombia, que establecen la legalidad del gasto público y las limitaciones de movilidad salarial.

Por tal razón, del vínculo entre la evaluación y los procesos de ascenso en el escalafón y reubicación con el incremento salarial, se estableció una conexión directa entre el desarrollo profesional de los docentes y su compensación económica que, a su vez, propendió por ser equitativa con la realidad derivada de la previsión de procesos de ascenso en el escalafón y de reubicación de nivel salarial durante el 2009. Lo anterior, a través de evaluaciones de competencia orientadas hacia la movilidad laboral y crecimiento profesional constante de los educadores y así enriquecer su práctica pedagógica y la experiencia educativa de los estudiantes. Adicionalmente, también se introdujo un sistema de meritocracia que valoraba el esfuerzo y la excelencia. En última instancia, este decreto no solo reconoció y premió la dedicación docente, sino también aseguró que los estudiantes fueran beneficiarios de una educación de primera línea, promovida por profesionales altamente motivados y cualificados.

Este enfoque se materializó en una estructura de incrementos caracterizados con los recursos públicos disponibles, reflejando además un rango de remuneración en donde se recogió tanto la experiencia como el nivel académico de los profesionales de la educación y, por supuesto, resaltó la importancia de la formación continua y el compromiso con la excelencia educativa.

En ese orden de ideas, los ajustes salariales realizados en 2008 y 2009 garantizaron el reconocimiento de los docentes a su experiencia y formación académica, ejercicio que se efectuó por el Gobierno Nacional con el propósito no solo de adaptarse a una nueva realidad de profesionalización docente sino de adicionalmente garantizar los ingresos de todos los profesionales en un nivel que se equiparara a su preparación y desempeño laboral".

….No es procedente acceder positivamente a las pretensiones de la demanda en relación con el reconocimiento y pago de diferencias salariales y/o prestacionales acumuladas y futuras discrepancias para las categorías referidas en la petición basadas en incrementos salariales de los años 2008 y/o 2009, ya que las acciones se encontraban amparadas en la legislación vigente, en la legalidad del gasto y que, de acuerdo con el Decreto-Ley 1278 de 2002, el Gobierno Nacional cumplió con su labor de establecer salarios superiores para los docentes en comparación con el régimen anterior".

Por su parte, la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena, también se pronunció mediante respuesta con radicado CTG2024EE003035 de fecha 23 de febrero de 2024, señalando que:

“En atención a la solicitud de la referencia, le informo que de acuerdo con la Ley 4 de 1992 y el Decreto 1278 de 2002, el competente para fijar la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes, es el Departamento Administrativo de la Función Pública, los cuales son firmados por el Presidente de a República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Ministra de Educación Nacional, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En consecuencia, los pagos efectuados a los docentes y directivos docentes se encuentran fijados de manera taxativa en los decretos expedidos por el gobierno, los cuales son parametrizados en el Sistema Humano por el Ministerio de Educación Nacional.

De la misma manera, de conformidad con el artículo 10° de la Ley 4 de 1992, ninguna autoridad del orden nacional o territorial podrá modificar o adicionar las asignaciones salariales establecidas en los Decretos Salariales, como tampoco establecer o modificar el régimen de prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Cualquier disposición en contrario carece de todo efecto y no crea derechos adquiridos.

Expuesto lo anterior, resulta improcedente acceder a lo solicitado en su suscrito, teniendo en cuenta que la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena no tiene la competencia para modificar la normatividad que nos rige".

El anterior pronunciamiento se encuentra conforme a la normatividad vigente y contenida en el Artículo 10 de la Ley 4 de 1992 que dispone: "*Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos”*

Ahora bien, debe señalarse que la demanda parte de premisas erradas que pretenden equiparar e igualar las condiciones de formación y experiencia docente de los grados 2 A y 2 C, lo cual es imposible, ya que las condiciones y requisitos de formación entre

unos y otros son diferentes y por tal no se está frente a ninguna violación de los preceptos constitucionales y legales.

Se reitera que los porcentajes de aumentos no obedecen a variables arbitrarias o caprichosas, sino que obedecen a valoraciones de grados de formación y avances profesionales que no desconocen los derechos de los docentes de uno u otro rango, además, no es posible equiparar las condiciones de formación, avance y experiencia docente respecto de los grados alegados por la demandante, los cuales son distintos y sus remuneraciones resultan congruentes al nivel de escalafón en el que se ubican.

No basta realizar un análisis matemático y/o aritmético para demostrar la presunta ilegalidad que se alega, la cual no existe, sino que deben realizarse análisis con variables de parametrización de formación, desarrollo y avance profesional entre otros, los cuales demuestran a cabalidad que los incrementos efectuados mediante decreto no devienen en injustos o ilegales.

Debe ratificarse que la Administración no puede inaplicar normas nacionales por cuenta de interpretaciones a su arbitrio, porque ello conlleva la usurpación de competencias jurisdiccionales y genera inestabilidad jurídica.

A su vez, se observa que los actos administrativos demandados no incurren en ninguna de las causales de nulidad previstas en la ley, puesto que se expidieron con fundamento en las normas vigentes en que debían fundarse, por la autoridad competente para expedirlos, en forma regular, sin falsa motivación ni desviación de atribuciones propias de quien los profirió.

Por último, se tiene que la demandante justifica la pretensiones de su demanda de inaplicación del Decreto 284 de 2024 argumentando que la diferencia del reajuste salarial deviene desde los años 2008 y 2009[1]-y los decretos emitidos en dichas anualidades que a la fecha han sido derogados-, no obstante se aclara que el medio de control que aplicaría-incluso para normas y/o actos de carácter general que han sido derogados- es el de nulidad simple y no de nulidad y restablecimiento del derecho. El máximo Tribunal de lo Contencioso ha expresado que la derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos generados, ni de la

[1] Decretos Nacionales 624, 714 y 1407 de 2008 y los Decretos Nacionales 702 y 1238 de 2009

presunción de legalidad que los protege, que se extiende a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia.

Ahora bien, el Consejo de Estado tiene establecido que la legalidad de los actos administrativos se determina con base en las normas vigentes al momento de su expedición; que son tales normas y no otras las que determinan la validez de la decisión adoptada por el funcionario administrativo (quien está en imposibilidad de anticipar que sus competencias serán objeto de modificación por normas o decisiones judiciales posteriores); y que, en consecuencia, (i) no hay lugar a la "ilegalidad sobreviniente" de los actos administrativos y, por ello, (ii) la nulidad de los actos administrativos de carácter general, no conlleva la nulidad de los actos administrativos particulares y concretos expedidos mientras aquél produjo efectos:

"Ahora, la nulidad de un acto administrativo general si bien es cierto que la jurisprudencia tiene determinado que produce efectos ex tunc ('desde entonces'), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, no es menos cierto que la jurisprudencia también tiene establecido que ello en modo alguno significa que dicha declaratoria afecte situaciones concretas e individuales que se hayan producido en vigencia del mismo. En otras palabras, sólo las situaciones no definidas son afectadas por la decisión anulatoria, bien porque se encontraban en discusión o eran susceptibles de discusión en sede administrativa, ya porque estuvieren demandadas o eran susceptibles de debatirse ante la jurisdicción administrativas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria. Se excluyen, entonces, aquellas situaciones consolidadas en aras de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada…" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 5 de julio de 2006, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, exp. 21051)"

V. EXCEPCIONES DE FONDO

1. **EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL POR PASIVA A CARGO DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C.**

Sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se tiene que el artículo 4° de la Ley 91 de 1989 creó el precitado fondo como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, y cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital.

Así mismo, se estableció que en dicha cuenta se debían afiliar a los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados al servicio educativo al momento de promulgación de dicha norma, así como a los que se vinculen con posterioridad a ella. De igual manera, en dicha norma se estableció qué prestaciones económicas y sociales de los docentes se encontraban a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Así las cosas, corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de dicha Ley (con observancia del artículo 2) y de los que se vinculen con posterioridad a ella.

Por otra parte, la representación judicial y extrajudicial del Fondo, de conformidad con el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 23 de mayo de 2002, radicado N°1423, le corresponde al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL y no al Distrito de Cartagena de Indias. En el caso de marras, la legitimación en la causa por pasiva conduce a determinar que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, así como los escalafones y nivelaciones salariales de los docentes una vez sean reconocidos, corresponde a la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, conforme lo estipulado en el artículo 5 de la Ley 91 de 1981en concordancia con el artículo 9 ibidem, por las razones descritas, se deberá declarar probada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Ley General de la Educación, Ley 115 de 1994, en su artículo 175 estableció que el régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales del orden departamental, distrital o municipal se rige por el Decreto 2277 de 1979, y la Ley 4 de

1992 y demás normas que lo modifiquen y adicionen, en armonía con el artículo 6 de la Ley 60 de 1993.

Los pagos efectuados a los docentes y directivos docentes se encuentran fijados de manera taxativa en los decretos expedidos por el gobierno, los cuales son parametrizados en el Sistema Humano por el Ministerio de Educación Nacional.

De la misma manera, de conformidad con el artículo 10° de la Ley 4 de 1992, ninguna autoridad del orden nacional o territorial podrá modificar o adicionar las asignaciones salariales establecidas en los Decretos Salariales, como tampoco establecer o modificar el régimen de prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Cualquier disposición en contrario carece de todo efecto y no crea derechos adquiridos.

Expuesto lo anterior, deberá decretarse la falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena no tiene la competencia para modificar la normatividad vigente; los decretos demandados no los expide la entidad territorial que represento y, se reitera, en material salarial, el Distrito se atiene a lo que deciden las autoridades del orden Nacional.

2. **INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN:**

La presente excepción se fundamenta en que las pretensiones del demandante carecen de fundamentos fácticos y jurídicos de sustento en contra la entidad que represento, toda vez que, tal y como se ha manifestado en el presente escrito los actos administrativos demandados no incurren en ninguna de las causales de nulidad previstas en la ley, puesto que se expidieron con fundamento en las normas vigentes en que debían fundarse, por la autoridad competente para expedirlos, en forma regular, sin falsa motivación ni desviación de atribuciones propias de quien los profirió.

A su vez, la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena no tiene la competencia para modificar la normatividad que imperante en materia salarial docente, ya que de conformidad con el artículo 10° de la Ley 4 de 1992, ninguna autoridad del orden nacional o territorial podrá modificar o adicionar las asignaciones salariales establecidas en los Decretos Salariales, como tampoco establecer o modificar el régimen de prestaciones sociales de los docentes y directivos docentes al servicio del Estado. Cualquier disposición en contrario carece de todo efecto y no crea derechos adquiridos.

A la fecha la Secretaria de Educación Distrital ha cumplido con todas sus obligaciones y ha cancelado y reconocido las prestaciones de conformidad con los parámetros legales a los cuales deben atenerse por ley.

Los porcentajes de aumentos no obedecen a variables arbitrarias o caprichosas, sino que obedecen a valoraciones de grados de formación y avances profesionales que no desconocen los derechos de los docentes de uno u otro rango, además, no es posible equiparar las condiciones de formación, avance y experiencia docente respecto de los grados alegados por la demandante, los cuales son distintos y sus remuneraciones resultan congruentes al nivel de escalafón en el que se ubican.

No basta realizar un análisis matemático y/o aritmético para demostrar la presunta ilegalidad que se alega, la cual no existe, sino que deben realizarse análisis con variables de parametrización de formación, desarrollo y avance profesional entre otros, los cuales demuestran a cabalidad que los incrementos efectuados mediante decreto no devienen en injustos o ilegales.

3. **ACTO EXPEDIDO EN DEBIDA FORMA-LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO**

El acto administrativo expedido por mi representada, el cual es objeto de demanda, no incurre en ninguna de las causales de nulidad previstas en la ley, puesto que se expidieron con fundamento en las normas vigentes en que debían fundarse, por la autoridad competente para expedirlos, en forma regular, sin falsa motivación ni desviación de atribuciones propias de quien los profirió, por tal, conserva su presunción de validez y legalidad intacta y surte pleno efecto jurídico.

4. **PRESCRIPCIÓN:**

A pesar de lo que se ha venido indicado y llegado el caso de existir una remota posibilidad de ser condenada mi representada, solicito muy respetuosamente se declare la prescripción con tres años de anterioridad de la presentación de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 del Decreto 1848 del 4 de noviembre de 1969, el cual desarrollo el tema de prescripción respecto del régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales:

Artículo 102º.- Prescripción de acciones.1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.
2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

A su vez, el artículo 151 de Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto-Ley 2158 DE 1948, dispone:

ARTICULO 151. PRESCRIPCION. Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el {empleador}, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

Por su parte el CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA[2], sostuvo:
"…
En este orden de ideas, si bien en virtud del artículo 53 de la Constitución Política los beneficios laborales mínimos de los trabajadores comportan carácter irrenunciable, el legislador ha previsto la prescripción extintiva de esos derechos, fundamentalmente con el propósito constitucional de salvaguardar la seguridad jurídica en relación con litigios que han de ventilarse ante los jueces frente a la inactividad del servidor de reclamar su pago oportunamente. Por lo tanto, para que opere el fenómeno prescriptivo se requiere que transcurra el interregno preestablecido durante el cual no se hayan realizado las correspondientes solicitudes…

5. BUENA FE:

Se trae a colación las siguientes normas jurídicas:

[2] CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCIÓN SEGUNDA; Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16; veinticinco (25) de Agosto de dos mil dieciséis (2016) Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER.

- La aplicación del artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece como regla general la presunción de buena fe en todos los actos que se realizan entre la administración y los particulares, la cual deberá tenerse en cuenta por el despacho al momento de dictar sentencia;
- Artículo 769 del Código Civil la cual establece que la buena fe se presume excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria, en todos los otros, la mala fe debe probarse

6. EXCEPCIÓN INNOMINADA O DE CARÁCTER GENERICO:

Las demás que aparezcan probadas durante el proceso y que por no requerir de formulación expresa el despacho deberá decretarlas de oficio.

7. IMPOSIBILIDAD DE CONDENA EN COSTAS

Teniendo en cuenta que en el accionar jurídico administrativo de la entidad que represento se debe presumir de BUENA FE, a menos que se demuestre lo contrario, se solicita la absolución de la condena en costas.

El artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que a su vez remitía al artículo 392 del C.P.C., faculta al juez para condenar en costas a la parte vencida, sin embargo, podrá atender a LA CONDUCTA ASUMIDA por ella, pues dicha norma es de carácter procesal y vigencia inmediata, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

I. PETICIÓN:

Primero: DESESTIMAR las pretensiones del medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho incoado y declare que el **DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS** no es responsable de los hechos narrados en la demanda y que resulten probados en el curso del proceso, en atención a las acciones desplegadas dentro el marco de sus funciones administrativas.

Segundo: Se declaren probadas las excepciones planteadas en el presente escrito.
Tercero: Se me reconozca personería para actuar.

VI.PRUEBAS Y ANEXOS

1- Solicito se tengan como pruebas las existentes en el expediente.
2- Expediente administrativo del demandante.

VII. NOTIFICACIONES

El representante legal de la entidad demandada será notificado en el correo electrónico notificacionesjudicialesadministrativo@cartagena.gov.co

La apoderada en correo anna2123perez.m@hotmail.com tel 3135467593

ANA PAOLA PEREZ MANCHEGO
C.C. 1.051.819.082
T.P 307.955 C.S. de la J.