



CIRCULAR N° 07

**PARA:** GOBERNADORES, ALCALDES Y SECRETARIOS DE EDUCACIÓN DE DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS CERTIFICADOS Y NO CERTIFICADOS

**DE:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

**ASUNTO:** Aclaración alcances fallo de tutela proferido por la Corte Constitucional T-1066 de 2012.

**FECHA:** 20 FEB. 2013

Teniendo en cuenta las múltiples interpretaciones que se han presentado en relación al contenido y alcance de la providencia T-1066 de 2012 expedida por la honorable Corte Constitucional, las cuales en algunas ocasiones van más allá de lo expuesto por la Corte, el Ministerio considera necesario realizar las siguientes aclaraciones para que sean tenidas en cuenta al momento de resolver solicitudes y reclamos.

### CONTEXTO

Con ocasión a los numerosos fallos que se profirieron en el Municipio de Armenia, en donde se venía condenando a la entidad territorial al pago de una prima de servicios para el personal docente, con base en algunas ocasiones en las asignaciones contempladas en el Decreto Ley 1042 de 1978, a pesar de que el citado Decreto en su artículo 104 excluía expresamente su aplicación al personal docente y que la Corte Constitucional ya se había pronunciado sobre la exequibilidad de la excepción, y en otras ocasiones sustentados en la Ley 91 de 1989, la cual al contrario de lo interpretado por algunos sectores no creó una prima de servicios; el Municipio de Armenia interpuso acción de tutela ante el Consejo de Estado en contra de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Quindío, la cual en primera y segunda instancia fue negada.



Frente a lo anterior, este Ministerio procedió a radicar ante la Corte Constitucional solicitud de revisión de los fallos de tutela, el cual terminó confirmando la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado, mediante fallo T-1066 de 2012.

### **ALCANCES DE LA SENTENCIA T-1066 DE 2012**

Sobre las implicaciones y alcance del contenido del fallo T-1066 de 2012 proferido por la Corte Constitucional, es necesario establecer tanto el objetivo de una figura jurídica como la revisión, como los alcances que en el caso específico tiene la decisión de la citada corporación judicial.

1. Objeto de la revisión. El objetivo principal de una sentencia de revisión de fallos de tutela, no es conceder derechos o tomar posiciones con respecto a una interpretación legal u otra. La revisión tiene como objeto unificar la interpretación que sobre los derechos fundamentales se ha efectuado en los fallos de tutela y corregir los errores que se presentan en la interpretación que los jueces realizan.

Precisamente en sentencia SU-1184 de 2001 la Corte Constitucional expuso:

*“función principal que le corresponde a la Corte Constitucional al revisar las sentencias de tutela, de unificar la jurisprudencia sobre la interpretación de los derechos fundamentales, no puede hacerse al margen de considerar la situación fáctica concreta y, necesariamente, la decisión judicial misma, respecto de la cual habrá de “rectificar las imprecisiones y falencias en que incurrió el juez de tutela”*

Así mismo la Corte Constitucional citando la sentencia C-543 de 1992, expuso:

*“De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelva sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte”*

Es decir, que el objetivo de la revisión de los fallos de tutela, no consiste en resolver derechos o problemas jurídicos que correspondan a la autoridad jurisdiccional competente, salvo que se trate de violación a derechos fundamentales.

2. Objeto de la revisión de la sentencia T-1066 de 2012.

En el caso de la sentencia de revisión T-1066 de 2012, el objetivo de la Corte Constitucional se centró en establecer si la interpretación que realizó el Tribunal Administrativo del Quindío era infundada, irrazonable, caprichosa o arbitraria y si había violado los derechos fundamentales del accionante.



Con respecto a la Ley 91 de 1989 la Corte sólo hace un resumen de las normas utilizadas por el Tribunal Administrativo del Quindío y concluye que la interpretación dada por dicho Tribunal es razonable. Así mismo, también considera que es razonable la interpretación efectuada por el Tribunal Administrativo del Quindío sobre el Decreto 1042 de 1978, en cuanto a que los docentes se encuentran exceptuados de la aplicación de los conceptos y derechos contenidos en dicho Decreto.

3. Alcances del fallo de tutela T-1066 de 2012. En el anterior entendido, la sentencia de la Corte Constitucional no reconoció ni negó en ningún momento la prima de servicios, sino que se limitó a afirmar que la interpretación dada por el Tribunal Administrativo del Quindío fue razonable y motivada. Por otro lado, también es indispensable aclarar que la interpretación dada por dicho Tribunal tampoco puede ser tomada como la única válida al haber sido estudiada por la Corte Constitucional, toda vez que si bien la corporación judicial consideró su razonabilidad, también sostuvo que *"la existencia de diversas interpretaciones en competencia dentro de los operadores jurídicos, que incluso se encuentra en el mismo nivel jerárquico y que comparten la misma especialidad, no es razón suficiente para infirmar una decisión judicial, amparada por principio por la presunción de la legalidad y por la autonomía e independencia que caracterizaban la labor de la administración de justicia"*.

De conformidad con las normas que regulan el procedimiento contencioso administrativo, se ha establecido la facultad de unificación y obligatoriedad de la jurisprudencia sólo en cabeza del Consejo de Estado, siempre y cuando la sentencia sea de aquellas de unificación jurisprudencial, situación que hasta la fecha no se ha presentado para la "prima de servicios de la Ley 91 de 1989". Por lo tanto, si bien los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Quindío, en los cuales se reconoce a los docentes la prima de servicios de la Ley 91 de 1989, y se niega la contenida en el Decreto 1042 de 1978, se encuentran reconocidos por la Corte Constitucional como fallos razonables, también gozan de dicha razonabilidad los fallos de otros despachos judiciales que negaron el reconocimiento, con base en el principio de autonomía e independencia judicial.

En consideración de lo aquí señalado, es evidente a la luz de las normas que rigen la acción de tutela, que la sentencia de revisión proferida por la Corte Constitucional, no reconoce ni ordena pagar la prima de servicios contenida supuestamente en la Ley 91 de 1989, sino que únicamente resuelve la discusión sobre si procede o no la tutela contra las sentencias expedidas por el Tribunal Administrativo del Quindío, y que en este caso, la Corte terminó por considerar que no procedía la acción constitucional, toda vez que los fallos del Tribunal Administrativo del Quindío fueron debidamente motivados y razonables dentro de la autonomía de interpretación que pueden realizar los operadores judiciales.

4. En cuanto a la visión del Ministerio de Educación Nacional sobre el reconocimiento de la "Prima de Servicios de la Ley 91 de 1989", es necesario resaltar que mantiene la



posición expuesta en el concepto remitido a las entidades territoriales y publicado en la página del Ministerio de Educación Nacional.

## LA TUTELA COMO MEDIO DE RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES LABORALES

Sobre un posible reconocimiento de la "prima de servicios de la Ley 91 de 1989", mediante el mecanismo de la acción de tutela, es necesario aclarar que de conformidad con las normas que regulan la citada acción, es decir, tanto la disposición contenida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, como en el Decreto 2591 de 1991, se evidencia que la acción de tutela no constituye una vía para obtener el reconocimiento y pago de la "prima de servicios", por no cumplir dicha petición con los requisitos exigidos para su procedencia.

Lo anterior, teniendo en cuenta que por las características de la asignación que se pretende exigir, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional no podría tramitarse por vía de tutela. Precisamente la sentencia T-525 de 2010 sostuvo sobre la acción de tutela referente a prestaciones laborales de contenido diferente del salario, lo siguiente:

*"Para el caso de las **prestaciones laborales de contenido económico diferentes del salario**, la posibilidad de que la tutela sea improcedente se van incrementando, al menos en principio. Esto en tanto, por una parte, la pretensión se aleja de ámbitos de derecho fundamental del trabajo y la seguridad social y se ubican más en la construcción puramente legal del derecho; por otra, la forma de probar los hechos en que se sustenta la pretensión, se va haciendo cada vez más difícil, con mayores exigencias, con mayor debate y contradicción, a partir precisamente de las pruebas que las partes aportan y de las que se practican en el proceso. Tales condiciones hacen improcedente la tutela..."*

*"(1) que el **problema que se debate sea de naturaleza constitucional**, es decir, que pueda implicar la violación de derechos fundamentales de alguna de las partes de la relación laboral, puesto que si lo que se discute es la violación de derechos de rango legal o convencional, su conocimiento corresponderá exclusivamente al juez laboral; (2) que **la vulneración del derecho fundamental se encuentre probada o no sea indispensable un amplio y detallado análisis probatorio**, ya que si para la solución del asunto es necesaria una amplia controversia judicial, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria pues dicho debate escapa de las atribuciones del juez constitucional (...); (3) que **el mecanismo alternativo de defensa sea insuficiente para proteger íntegramente los derechos fundamentales amenazados o vulnerados y no resulte adecuado para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable** de carácter iusfundamental"(itálicas en el original). Y como un ingrediente de nuevo determinante para establecer todos los anteriores, (4) que los derechos laborales y de la seguridad social afectados vinculen derechos fundamentales de sujetos de especial protección."*



**MinEducación**

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

07

De conformidad con lo anterior, las entidades territoriales deberán analizar muy bien los casos en los que se pretenda exigir el pago de la prima de servicios mediante acción de tutela, toda vez que de conformidad con lo expuesto y por las características de la asignación, además de la vía administrativa, los peticionarios tienen siempre la vía contenciosa administrativa, la cual permite un amplio debate sobre las interpretaciones y aplicación de la ley. Así las cosas, la tutela no es la acción jurídicamente procedente para efectuar los reclamos sobre la "prima de servicios de la ley 91 de 1989" máxime cuando no se prueba sumariamente dentro de la acción de tutela la violación de un derecho fundamental o la existencia de un perjuicio irremediable, lo cual incluso contraría las disposiciones legales y el objetivo principal de la acción constitucional.

**MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA**  
Ministra de Educación Nacional