



**COMITÉ DE CONCILIACIÓN FICHA TECNICA**  
**ESTUDIO DE PROCEDENCIA DE SOLICITUD DE CONCILIACION PREJUDICIAL Y JUDICIAL**

**TIPO DE ESTUDIO O SOLICITUD:** Conciliación audiencia inicial / Conciliación audiencia post fallo.

**CONVOCANTE- DEMANDANTE:**

Ver inventario de casos denominado HOMOLOGACIÓN SALARIAL

**CONVOCADO:**

Ministerio de Educación Nacional

**CUANTÍA:**

Ver inventario de casos

**ACCIÓN A EVITAR:**

Nulidad y restablecimiento del Derecho

**ÁREA QUE ENTREGA ARGUMENTO TÉCNICOS:**

Subdirección de Monitoreo y Control

**ABOGADO QUE REALIZA EL ESTUDIO:**

JAIME LUIS CHARRIS PIZARRO

**FECHA DE COMITÉ DE CONCILIACIÓN:**

**TEMA:** HOMOLOGACIÓN Y NIVELACIÓN SALARIAL  
DEPARTAMENTO DE TOLIMA

**CADUCIDAD**

*(Análisis de la caducidad frente a la fecha de hechos y la presentación de la solicitud)*

La parte demandante requiere que se declare la nulidad del acto negativo presunto como respuesta negativa al no dar respuesta a requerimiento, donde se solicita el reconocimiento y pago de los intereses moratorios y/o legales por el no pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial. En ese sentido, solicitan que se ordene a la Nación – Ministerio de Educación Nacional a pagar el reconocimiento, liquidación y pago de intereses moratorios y/o legales por el no desembolso oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial correspondiente a los años 1997 a 2009 y los demás ajustes a que haya lugar.

De esta manera, el término para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual reviste de importancia observar en la presente ficha para determinar si está dentro de término o no, es el enunciado en el artículo 164 del CPACA, el cual indica:

*“...Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*

*(...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*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; ...”.*

Posteriormente, se radicó ante el Ministerio de Educación Nacional, derecho de petición solicitando la respectiva cancelación y pago de los intereses moratorios y/o legales por el no pago oportuno de la nivelación y reliquidación salarial, correspondiente a los años 1997 a 2009, ante la no respuesta del derecho de petición se alega que operó el silencio administrativo negativo y quedó concluido el procedimiento administrativo.

Con lo anterior se reitera, que si los interesados estaban inconformes con las Resoluciones que liquidaron y ordenaron el pago de los valores correspondientes a la Homologación y Nivelación salarial, debieron recurrir dichos actos administrativos, pidiendo los valores adicionales por conceptos de intereses; por ello, no es viable que se pretenda revivir la sede administrativa con una petición que pudo ser objeto de recurso.

Ahora bien, siguiendo estrictamente lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, es claro que, teniendo en cuenta la exigencia plasmada en dicha norma, sólo es posible controvertir el contenido de los actos administrativos y pedirse el restablecimiento del derecho si se acciona la jurisdicción contencioso administrativa a través de una demanda, que debe ser presentada dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Es por ello, que los actos administrativos “expresos” susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, necesariamente tienen que cumplir con este requisito, so pena de la declaratoria de caducidad. Lo anterior significa, que actualmente, por ejemplo, los actos administrativos que se hayan publicado con anterioridad a diciembre de 2018 aproximadamente, se encuentran afectos de la figura



jurídica de la caducidad, en los eventos en que no se haya radicado la correspondiente demanda o en su defecto la solicitud de conciliación extrajudicial en caso de que así se requiera.

Con todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que sobre el acto administrativo presunto que se hubiere llegado a configurar con la ausencia de respuesta a la petición que se sugiere en el presente caso, ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

#### HECHOS

*(Establezca los fundamentos facticos de tiempo, modo a lugar que dieron origen a la solicitud de conciliación)*

Las solicitudes anexas en inventario de casos a comité relacionadas como casos para el reconocimiento y pago de la homologación salarial tienen los mismos supuestos facticos, los cuales se resumen de la siguiente manera:

- El pago de la homologación y nivelación salarial a nombre de los solicitantes se debía haber cancelado el 1 de enero de 2010 y sólo hasta la expedición de las resoluciones en diciembre de 2012, se dio aplicación al reconocimiento del retroactivo de la nivelación y reliquidación salarial de la homologación correspondiente a los años 1997 a 2009.
- El Departamento del Tolima, dando cumplimiento a lo ordenado por el Ministerio de Educación Nacional, expide las Resoluciones en diciembre del año 2012.
- El pago debió haberse hecho el 1 de enero de 2010 como, según el demandante, lo ordenó el Ministerio de Educación.
- Como el pago se realizó hasta diciembre de 2012, los intereses solicitados se causan desde el 1 de enero de 2010 hasta el pago en diciembre de 2012.
- Se solicita el pago de los intereses moratorios y/o legales por el no pago oportuno de la nivelación salarial correspondiente a los años 1997 a 2009.
- El 4 de julio de 2013, se radicó ante el Ministerio de Educación Nacional, derecho de petición solicitando la respectiva cancelación y pago de los intereses moratorios y/o legales por el no pago oportuno de la nivelación y reliquidación salarial, correspondiente a los años 1997 a 2009.
- Ante la no respuesta del derecho de petición se alega que operó el silencio administrativo negativo y quedó agotada la vía gubernativa.
- El 3 de marzo de 2014 se agota el trámite ante la Procuraduría General de la Nación.

#### PRETENSIONES

*(Descripción de las intenciones del convocante)*

- Declarar la nulidad del acto administrativo presunto como respuesta negativa al no contestar la solicitud radicada el 4 de Julio de 2013, donde se solicita el reconocimiento y pago de los intereses moratorios y/o legales por el no pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial correspondiente a los años 1997 a 2009 ordenadas por el Ministerio de Educación Nacional mediante el oficio 2010EE48618 de 2010.
- Como condenas se solicita:
  - Que se condene a la Nación Ministerio de Educación a pagar el reconocimiento, liquidación y pago de intereses moratorios y/o legales por el no desembolso oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial, correspondientes a los años 1997 a 2009.
  - Ordenar el reconocimiento y pago de los ajustes de valor a que haya lugar.

#### PRESUNTAS NORMAS VIOLADAS

*(Descripción de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que se consideran violadas)*

- Constitución Política Artículos 2,5,6,13,29,53 y 90.



### PROBLEMA JURÍDICO

*(Punto de derecho a resolver con fundamento en los hechos y pretensiones)*

Determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento de intereses moratorios con ocasión al pago tardío de la homologación y nivelación salarial en la respectiva planta.

### SOPORTE PROBATORIO

*(Elementos o medios a través de los cuales se busca verificar o acreditar los hechos o violaciones normativas aducidas)*

Dentro de las pruebas anexadas con la solicitud de conciliación sólo se encuentran:

- Copia de las Resoluciones de reconocimiento.
- Certificación de constancia de pago.
- Copia de la petición.

### OBJETO CONCILIACIÓN

*(Situación fáctica o jurídica que se pretende hacer valer a través de un acuerdo entre las partes)*

Con la conciliación se busca evitar, que ante la respuesta negativa de la Secretaría de Educación frente al pago de intereses por el no pago oportuno de la Homologación y nivelación salarial, prospere el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### DECISIÓN COMITÉ EN CASOS SIMILARES

*(fundamentos de hecho o de derecho de la decisión del comité de conciliación en casos análogos)*

Se ha recomendado no conciliar.

### NORMATIVA, CONCEPTOS O ESTUDIOS SOBRE LA MATERIA

*(Pronunciamientos sobre el tema)*

Conforme a la información remitida por la Subdirección de Monitoreo y Control, el marco normativo en el que se basa el proceso de homologación y nivelación salarial es el siguiente:

- **Ley 1151 de 2011:** por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
- **Ley 60 de 1993:** por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias.
- **Ley 115 de 1994:** nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales.
- **Decreto 785 de 2005:** nomenclatura, clasificación, funciones y requisitos de los empleos de las entidades territoriales.
- Concepto No. 1607 del 9 de diciembre de 2004 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado
- Directiva Ministerial No. 10 expedida por la Ministra de Educación el 30 de junio de 2005.
- Ley 1151 de 24 de julio de 2007.

### POLÍTICA, LINEAMIENTOS

*(Lineamientos de la entidad sobre el problema jurídico)*

### CERTIFICACIÓN DEL MONTO A RECONOCER POR PARTE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN:

El Ministerio de Educación Nacional es la entidad encargada de revisar las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificar el monto a reconocer por concepto de las homologaciones y nivelaciones salariales a las que haya lugar, del personal que fue entregado por la Nación a la entidad territorial al momento de la certificación de ésta, y los derivados de la incorporación producto de la Ley 715 de 2001. Una vez expedida la certificación del monto, la financiación se hará de acuerdo con la Circular N° 8 del 30 de Marzo de 2006 expedida por este Ministerio, relacionada directamente con el artículo 64 de la Ley 998 de 2005, la cual determina, entre otras cosas: "Las deudas que se deben cancelar con



los excedentes de los recursos asignados para educación del Sistema General de Participaciones, son las resultantes del proceso de homologación y nivelación salarial de cargos, de acuerdo con lo establecido en la Directiva Ministerial número 10 de 2005...". Para su obtención se presenta: - Una propuesta de la Planta Homologada de los administrativos incorporados que contenga el número de cargos por nivel, denominación y grado. - Las Tablas diligenciadas contenidas en el Anexo 1. - Estudio Técnico que contenga la Tabla de Costos de la Nivelación del Anexo 2. - Cuadros resumen de los costos anuales de los años comparados. - Tabla de Reclamaciones Laborales. - Relación del personal transferido de la Nación al departamento en virtud de la Ley 60 de 1993, la del personal incorporado de los departamentos a los municipios certificados y la del personal incorporado de los municipios no certificados de la planta departamental por disposición de la Ley 715 de 2001.

En atención al asunto de la referencia, me permito informarle que de conformidad con lo establecido en los artículos 6 y 7° de la Ley 715 de 2001, corresponde a los Departamentos, Distritos y Municipios certificados en educación, *"....administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos..."*. En ese orden de ideas, la facultad nominadora del personal administrativo financiado con recursos del S.G.P., adscrito a la secretarías de Educación, se encuentra en cabeza de las entidades territoriales certificadas en educación.

Se tiene entonces, que es competencia exclusiva del Departamento de Tolima, como nominador de los cargos, elaborar el estudio técnico de homologación y nivelación salarial del personal administrativo y la liquidación correspondiente, como también ejecutar la misma, expidiendo los actos administrativos respectivos, teniendo en cuenta lo expresamente señalado en la Directiva Ministerial N° 10 (Ministerio de Educación Nacional 30-06-2005), cuyo segundo punto **"Homologación de cargos y nivelación salarial con efectos a partir de la fecha"**, indica lo siguiente:

**"Una vez elaborado el estudio técnico y fundamentándose en éste, la entidad territorial certificada procederá a realizar, bajo la responsabilidad del secretario de educación y del jefe de personal o quien haga sus veces, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante acto administrativo general.**

Con base en este último, la homologación de cada funcionario administrativo se realizará mediante *acto administrativo individualizado* el cual debe especificar el cargo al cual es homologado y la nivelación salarial respectiva – si a ella hay lugar según el estudio técnico – que rige a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo, previo certificado de disponibilidad presupuestal." (negritas fuera del texto original).

Lo anterior, en razón a que en los archivos de la entidad territorial reposan las hojas de vida de los funcionarios administrativos con las correspondientes situaciones administrativas que sirven como soporte al momento de elaborar el estudio técnico y la liquidación por costo retroactivo correspondiente.

Vale la pena señalar, que el Ministerio de Educación Nacional **no** asigna recursos para el pago de este tipo de deudas, toda vez que dentro del presupuesto total (funcionamiento e inversión) de esta entidad, no existe partida que pueda ser destinada para el pago de este tipo de deudas.

La competencia del Ministerio de Educación Nacional, es la de revisar las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificar el monto a reconocer y establecer las fuentes de financiación, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.

Las deudas del sector educativo con el personal docente y administrativo adscrito al sector educativo, se financian con los excedentes de balance del Sistema General de Participaciones que constituyen por ley la principal y primera fuente de financiación, de resultar esos insuficientes se certifica la misma ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los términos establecidos en las normas citadas en el párrafo anterior, para que se suscriba el acuerdo de pago entre la entidad territorial y el Ministerio de Hacienda, por lo que no puede concluirse que exista solidaridad entre el Ministerio de Educación y las entidades territoriales respecto de las deudas laborales del sector educativo.

Respecto al caso puntual del Departamento del Tolima es preciso señalar:

Mediante oficio 2007EE16602 de 18 de abril de 2007, se dio la aprobación al estudio técnico y liquidación de homologación que el Departamento del Tolima realizó.



Posteriormente, el ente territorial presentó modificación parcial del estudio técnico inicial, lo cual fue aprobado por la Subdirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del MEN a través de oficio No. 2010EE48618 de 19 de julio de 2010. Así mismo, por medio de oficio No. 2011EE55055 de 22 de septiembre de 2011, se certificó liquidación adicional por valor de \$32.684.712.058.

Frente a la certificación de liquidación adicional anteriormente enunciada, el Departamento de Tolima solicitó alcance a la misma, indicando que producto de una nueva revisión, se encontraron diferencias en los valores liquidados para un grupo de 16 personas. Adicionalmente, surgió la necesidad de ajustar valores como prima técnica y aportes parafiscales que se habían liquidado en forma incorrecta y, además, se aclaró lo relativo a funcionarios relacionados en la liquidación pero no en la nómina del respectivo periodo.

Luego de varias revisiones, fue la recibida por medio de oficio No. 2012ER50045 de 11 de mayo de 2012 la que se encontró consistente por parte del MEN.

Mediante oficio No. 2012ER44184 del 30 de julio de 2012, el MEN certificó nuevamente la liquidación por concepto de homologación y se pronunció respecto a su financiación.

Mas adelante, con oficio No 2012EE42023 del 2 de agosto de 2012, el Ministerio de Educación remitió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación de la deuda e informó acerca de la necesidad de recursos para cubrir el costo total de la liquidación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Tolima, con amparo en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, suscribieron el 28 de diciembre de 2012, Acuerdo de Pago para la cancelación de la deuda por concepto de homologación y nivelación salarial. En este documento, del cual no forma parte el Ministerio de Educación Nacional en su elaboración, se determinó que los recursos serían girados por parte de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el 28 de diciembre de 2012.

Una vez asignados los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondía al Departamento del Tolima ejecutar la liquidación aprobada, expidiendo los actos administrativos con los cuales se notificara a los beneficiarios el monto de sus liquidaciones y se daba por terminado en vía administrativa el proceso de homologación y nivelación salarial del personal administrativo financiado con recursos del sistema general de participaciones. Contra los actos administrativos antes mencionados, procedían dentro de los términos legales, los recursos de Ley, por lo que si estos no fueron debidamente presentados dentro del término legal o se renunció expresamente a ellos, se entiende que se encuentran ejecutoriados y los beneficiarios estaban de acuerdo con los montos liquidados.

El Ministerio de Educación Nacional no conoce las razones del no pago inmediato del retroactivo salarial, por cuanto es un trámite en el que intervienen el Departamento del Tolima y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.

En este trámite le corresponde: i) al Departamento del Tolima, realizar la liquidación y presentarla al Ministerio de Educación Nacional y, posteriormente, efectuar los pagos una vez el Ministerio de Hacienda gire los recursos al encargo fiduciario constituido para tal fin; ii) al Ministerio de Educación Nacional: validar la liquidación presentada por el Departamento del Tolima según consistencia de la información y certificar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público los montos a reconocer, previa definición de las fuentes de financiación, lo cual ocurrió en el comunicado No. 2012EE42023 del 2 de agosto de 2012; y iii) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concurrir subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional y suscribir el acuerdo de pago.

La obligación de efectuar la liquidación de la homologación del personal administrativo recibido en el proceso de descentralización ordenado en las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, recae en el Secretario de Educación del Departamento del Tolima, según lo orientó el Ministerio de Educación en la Directiva Ministerial No. 10 de 2005, plasmado además en la **GUÍA PARA LA HOMOLOGACIÓN DE CARGOS ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES** (abril de 2006), de la siguiente manera:

“2.3.1 Nivelación de cargos

(...)



Con base en el Estudio Técnico y la Tabla de Homologación, la entidad territorial bajo responsabilidad del Secretario de Educación y del Jefe de Personal o quien haga sus veces, procederá a nivelar los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante un acto administrativo de carácter general.

### 2.3.2 Liquidación y pago

Para efectos de la nómina del personal incorporado, se deben tener en cuenta las siguientes situaciones administrativas y factores salariales ...”

Ahora bien, el reconocimiento de intereses moratorios busca sancionar y penalizar económicamente a quienes incurran en mora o incumplimiento de sus obligaciones, la cual se establece a título de indemnización de perjuicios, desde el momento en que el deudor se constituya en mora de pagar a su acreedor.

La Honorable Corte Suprema de Justicia Sala civil, en la Sentencia 00161 de mayo 13 de 2010, Magistrado Ponente: Edgardo Villamil Portilla define el estado de mora de la siguiente manera: “...*En efecto, la mora es la situación en que se coloca el deudor tras su incumplimiento y siempre que, además, se dé alguno de los supuestos del artículo 1608 del Código Civil, evento a partir del cual se autoriza al acreedor para reclamar el pago de los perjuicios que haya podido sufrir (arts. 1610 y 1615 ibídem). Desde luego que la mora supone la existencia de una obligación preexistente que en su momento no se satisface por el deudor, o dicho de otro modo, “la mora del deudor... consiste en “el retraso, contrario a derecho, de la prestación por una causa imputable a aquel” (Casación, jul. 19/36, G.J. T. XLIV, pág. 65)... y “... supone el retardo culpable del deudor en el cumplimiento de la obligación, y para constituir en ella al deudor, se requiere que sea reconvenido por el acreedor, esto es, que se le intime o reclame conforme a la ley la cancelación de la prestación debida. De tal suerte que, solo a partir de surtida la interpelatio puede afirmarse que el deudor incumplido, además ostenta la calidad de deudor moroso, momento este a partir del cual puede exigirse el pago de perjuicios conforme a lo dispuesto por los artículos 1610 y 1615 del Código Civil, o reclamarse el pago de la cláusula penal, que entonces se torna exigible de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 1594 y 1595 del Código Civil” (Sent. Cas.Civ., jul. 10/95, Exp. 4540)....*”.

En el caso que nos ocupa, el cual corresponde al pago del retroactivo por concepto de homologación y nivelación salarial del personal administrativo, no resulta razonable la exigencia de intereses moratorios toda vez que no existe mora en el pago de las obligaciones laborales por parte del empleador sino una simple equiparación de cargos como consecuencia de una decisión administrativa del Estado fundamentada en el Concepto No. 1607 del 9 de diciembre de 2004 de Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, la cual tiene un procedimiento legal establecido para determinar el monto a reconocer y para establecer las fuentes de financiación y la asignación de recursos para el pago, por lo tanto no podría hablarse de un retardo injustificado imputable al deudor que lleve la obligación a un estado patológico que justifique el pago de los perjuicios traducidos en intereses moratorios.

Así mismo, es pertinente señalar que las sumas canceladas por este concepto, fueron en su momento indexadas a quienes solicitaron expresamente en sus peticiones de homologación dicho reconocimiento, si bien es cierto que no existe disposición legal alguna que establezca la actualización de las sumas en vía administrativa, ello no puede traducirse en el desconocimiento de los mandatos constitucionales que desarrollan dicha protección, con lo cual aplicando el índice de precios al consumidor de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, se reconoció el 100% de la variación ocurrida al poder adquisitivo durante los años liquidados. Esta solución permitió que no se viera agravada la situación patrimonial de los beneficiarios del pago por el paso del tiempo y compensó cualquier perjuicio eventualmente causado.

Finalmente se debe aclarar que la competencia del Ministerio de Educación Nacional se limita a revisar técnica y jurídicamente las liquidaciones de las deudas identificadas, calculadas y presentadas por las entidades territoriales, certificar el monto a reconocer y establecer las fuentes de financiación, en los términos de la Ley; por lo que la expedición de los actos administrativos particulares que reconocen u ordenaban los pagos, se reitera, no corresponde a este Ministerio.

En suma, el Ministerio de Educación no participó en la expedición de ninguno de los actos administrativos, de los cuales se alega el perjuicio, por lo que no existen fundamentos de hecho ni de derecho que sustenten una posible responsabilidad de este Ministerio frente a las pretensiones solicitadas.



### RECOMENDACIÓN

*(Concepto del apoderado basado en los supuestos Facticos )*

Se recomienda no conciliar las pretensiones de los convocantes dado que:

- I. La competencia del Ministerio de Educación Nacional se limita a revisar técnica y jurídicamente las liquidaciones de las deudas identificadas, calculadas y presentadas por las entidades territoriales, certificar el monto a reconocer y establecer las fuentes de financiación, en los términos de la Ley, y como queda demostrado en los hechos, el Ministerio de Educación procedió sin demoras con el estudio y la certificación de la deuda y su respectiva remisión al Ministerio de Hacienda.
- II. El Ministerio de Educación Nacional no conoce las razones del no pago inmediato del retroactivo salarial, por cuanto es un trámite en el que intervienen el Departamento del Tolima y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.
- III. En el caso que nos ocupa, el cual corresponde a la solicitud de pago de intereses moratorios por concepto de homologación y nivelación salarial del personal administrativo, no resulta razonable la exigencia de estos, toda vez que no existe mora en el pago de las obligaciones laborales por parte del empleador sino una simple equiparación de cargos como consecuencia de una decisión administrativa del Estado fundamentada en el Concepto No. 1607 del 9 de diciembre de 2004 de Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado.