

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAQISTRADO PONENTE: JAVIER HUMBERTO PEREIRA JÁUREGUI

Tunja, treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016)

ACCIONANTE:	LUCILA AMELIA LÓPEZ LAITON Y OTROS
ACCIONADO:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
REFERENCIA:	150013333004-2014-00104-01
ACCION:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
TEMA:	PRIMA DE SERVICIOS DOCENTE - LEY 91 DE 1989
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala del Recurso de Apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el día diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

1.1. DEMANDA

1.1.1. Declaraciones y Condenas (fl. 16)

Los señores LUCILA AMELIA LÓPEZ LAITON Y OTROS, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a través de apoderado, solicitaron que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en el Auto No. 21 del 28 de diciembre de 2012 y No. 1.2.5-38-2013PQR23071 del 15 de noviembre de 2013, y que como consecuencia de tal declaración, se le ordene a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar la prima legal desde el 1 de enero de 2003, hasta la fecha, conforme lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 115 de la Ley 15 de 1994.

1.1.2. Fundamentos Fácticos (fl. 17)

Los demandantes manifestaron que laboraron como docentes vinculados al servicio público de la educación en el departamento de Boyacá.

Señalaron que radicaron petición ante dicho Ente, con el fin de que se le reconociera, liquidara y pagara la prima legal o de servicios desde el 1º de enero de 2003, a la fecha de presentación de la demanda, y que frente a dicha solicitud la Entidad Territorial les despachó desfavorablemente, mediante los actos administrativos acusados.

1.1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación (fls. 17-20)

El apoderado de la demandante refirió como normas violadas el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 25, 29, 53, 90, 93, 94, 121, 122 y 209 de la Constitución Política, la Ley 91 de 1989, los artículos 38 y 115 de la Ley 715 de 2001, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 y los artículos 3 y 137 inciso 2 del C.P.A.C.A.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Departamento de Boyacá (Fls. 188-200) se opuso a la prosperidad de las pretensiones y manifestó como razones de defensa las siguientes:

Señaló que de conformidad con los documentos que reposan en la hoja de vida de los actores y la normatividad vigente que regula el régimen salarial y prestacional de los educadores oficiales, se encuentra que no es procedente acceder al reconocimiento de la prima de servicios establecida por los artículos 42 literal f y 58 del Decreto 1042 de 1978, toda vez que el literal b del artículo 104 *ibídem*, excluyó expresamente a los docentes de su ámbito de aplicación.

Indicó que las disposiciones del citado decreto se aplican exclusivamente a los servidores públicos de la rama ejecutiva que laboran en los organismos del nivel nacional allí señalados, y que bajo ninguna interpretación se pueden hacer extensivos a los docentes oficiales, toda vez que estos gozan de un régimen especial regulado por los Decretos 2277 de 1979, y 715 de 1978.

Expresó que no es posible derivar del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, un presunto derecho a favor de los educadores de percibir la prima de servicios

que estableció el Decreto 1042 de 1978, habida cuenta que las disposiciones normativas que regulan el régimen especial de los docentes, nunca ha incluido el pago de la prima de servicios. Postura en la que coincide el Ministerio de Educación en los conceptos No. 2012EE81778 y 2012EE16227.

Agregó que el acto administrativo impugnado goza de la presunción legal y fue expedido en observancia de los fundamentos legales vigentes aplicables al caso concreto.

Propuso como excepciones las que denominó “prescripción”, “ausencia de Litis consorte necesario”, “inexistencia de fundamentos legales para el reconocimiento”, “cobro de lo no debido” y “excepción genérica”

1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante providencia de diecinueve (19) de marzo de 2015 (fls. 427-429), resolvió:

“PRIMERO.- Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas por lo expuesto por el Despacho.
(...)”

Para adoptar tal determinación, el *a-quo* advirtió que los docentes gozan de un régimen laboral especial, razón por la cual no pueden tener derecho a factores salariales propios de los servidores públicos del régimen general, pues de hacerse así se vulneraría el principio de la inescindibilidad de la ley.

Realizó un recuento normativo en lo referente a la prima de servicios y manifestó que en el literal b del artículo 104 del Decreto 1042 de 1978, excluyó a los docentes como beneficiarios de la prima de servicios, así mismo que la Corte Constitucional mediante sentencia C-566, expresó que dicha exclusión es acorde a la Constitución Política, toda vez que en este caso no existe similitud entre los regímenes de los empleados públicos del orden nacional y el de los docentes para que deba existir un trato igual.

Indicó que la Ley 89 de 1989, no creó ni reguló factores salariales como la prima de servicios, circunstancia que si se presentó con el Decreto 1042 de 1978, no obstante este mismo excluyó expresamente al régimen docente de los beneficios creados.

Señaló que la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013 declaró exequible el Decreto 1042 de 1978, específicamente la expresión “del orden nacional” contenida en el artículo primero, por lo que concluyó que la prima de servicios allí establecida no cobijaba a los docentes del orden territorial.

Concluyó que no existe una premisa normativa bajo la cual se les pueda reconocer el emolumento a los demandantes, razón por la cual es procedente negar el reconocimiento y pago de la prima de servicios pretendido en la demanda.

1.4. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

Inconforme con la decisión, la parte actora por intermedio de su apoderado, apeló la sentencia con fundamento en lo siguiente (fls. 473-479):

Indicó que el *a-quo* desconoció el precedente jurisprudencial que a su criterio existe respecto al tema de la prima de servicios de los docentes, para ello transcribió diversas sentencias de la Corte Constitucional, Consejo de Estado, Tribunales y Juzgados Administrativos de distintas partes del país que accedieron al reconocimiento de la aludida prestación.

Reiteró que la Ley 91 de 1989, creó la prima de servicios para el personal docente, pues en ella se ordenó a la Nación su pago. Obligación que a juicio del apelante, quedó subrogada a las entidades territoriales certificadas para la administración de la educación pública, conforme los mandatos establecidos en las Leyes 60 de 1993, 715 de 2001 y 812 de 2003.

Señaló de otra parte que el fallo impugnado transgredió los derechos al debido proceso y a la igualdad de la demandante, toda vez que desconoció lo precisado por el Consejo de Estado en el sentido de que si bien en principio los docentes fueron excluidos de la aplicación del Decreto 1042 de 1978, la Ley 91 de 1989 la previó, disponiendo el reconocimiento de la prima de servicios a los docentes vinculados con anterioridad y posterioridad al 29 de diciembre de 1989.

Finalmente, dijo que el *a-quo* negó el reconocimiento de la prestación reclamada con fundamento en el artículo 104 del Decreto 1042 de 1978, en el que se exceptuó de su aplicación al personal docente, sin embargo -afirmó el apelante- que el parágrafo segundo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 lo derogó, conclusión que resulta confirmada haciendo uso de los métodos de interpretación exegética, de especialidad, de jerarquía de las normas, de

temporalidad (pues la Ley 91 de 1989 es posterior al Decreto 1045 de 1978), sistemática y en aplicación del principio superior *pro operario*.

2. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El anterior recurso fue concedido mediante auto de 15 de abril de 2015, por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja (fl. 481) y admitido por esta Corporación mediante providencia de 12 de mayo de 2015 (fl. 436). A través de auto de 26 de mayo de 2015, se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (fl. 492).

Mediante providencia de 15 de julio de 2015 esta Corporación ordenó remitir el expediente al H. Consejo de estado con el fin de que este último emitiera sentencia de unificación de jurisprudencia (fls. 498-500). A través de auto de 11 de mayo de 2016 el Consejo de Estado devolvió el proceso, toda vez que ya se había proferido sentencia de unificación CE-SUJ215001333301020130013401 el 14 de abril de 2016 (fl. 507).

2.1. ALEGATOS DE CONCLUSION

Las partes guardaron silencio y **el Agente del Ministerio Público** se abstuvo de emitir concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Transcurrido en legal forma el trámite de segunda instancia, se establece que no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, por lo que se ocupa la Sala de desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la providencia del diecinueve (19) de marzo de 2015, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

1. MARCO JURÍDICO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar los límites a los cuales se ve compelido el *ad-quem* en lo que respecta a la apelación. Para el efecto, conviene señalar que el *a quo* en la sentencia desata una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicho debate concluye con una providencia que tiene la virtud de poner fin a la diferencia y que se fundamenta en razones de hecho y de derecho derivadas de lo probado en el

plenario y de la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Así las cosas, a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una decisión judicial determinada; por lo que le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, a efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 320 del C.G.P., que consagra:

*“Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, **únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante**, para que el superior revoque o reforme la decisión.
(...)”*

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia, su marco de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que adoptada en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que operan tanto el principio de congruencia de la sentencia, como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum’”*¹.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus*, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

¹ Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, corresponde a esta Sala establecer si: i) ¿Existía hasta antes de la sentencia de unificación proferida por el Honorable de Consejo de Estado el 14 de abril de 2016, precedente jurisprudencial que debía ser acatado por el juez de instancia en el caso *sub examine*?; ii) ¿Creó como lo considera la demandante la Ley 91 de 1989, la prima de servicios para los docentes?

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

- **Tesis argumentativa propuesta por el A quo**

Negó las pretensiones de la demanda, al considerar que la Ley 91 de 1989, no creó la prima de servicios y por ende el artículo 15 de la mencionada norma, solo puede interpretarse como remisión normativa al régimen general que se le debe aplicar a los docentes y no como erradamente lo hace la demandante. Agregó que no existe sentencia de unificación por parte del Consejo de Estado, pues en sus pronunciamientos ha esbozado dos tesis disímiles, negando y reconociendo la prima de servicios. Finalmente, indicó que dentro de la normatividad que rige las prestaciones económicas y sociales de los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1990, no se incluye el Decreto 1042 de 1978, el cual en su artículo 104, excluyó expresamente de la aplicación de sus preceptos al personal docente.

- **Tesis argumentativa propuesta por el apelante**

Su inconformidad radica en que el juez de instancia desconoció los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que existen sobre la materia del Máximo Tribunal Administrativo y de la Corte Constitucional. Reitera que la Ley 91 de 1989 en su artículo 15 creó la prima de servicios a favor de los docentes y que derogó de forma tácita el artículo 104 del Decreto 1042 de 1978, que los excluía de percibir dicho beneficio.

- **Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia al existir sobre el tema sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena, Sección Segunda. CP. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. CE-SUJ21500133330102013001340, en la que se concluye sin dubitación alguna, que la Ley 91 de 1989 no creó ninguna prerrogativa a favor de los educadores del sector oficial, sino que buscó garantizar los derechos adquiridos de aquellos docentes que a la fecha de la expedición de la norma citada estuviesen legalmente percibiendo dicha prerrogativa por recibirla en la entidad territorial.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para llegar a una decisión respecto del objeto de la Litis planteada en esta sede, la Sala estudiará los planteamientos propuestos en el problema jurídico,

al tenor del siguiente orden expositivo así: i) De la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado en materia de prima de servicios; ii) Obligatoriedad del precedente de Unificación.

3.1. SENTENCIA DE UNIFICACIÓN PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE PRIMA DE SERVICIOS

Frente al derecho de los docentes al pago de la prima de servicios contemplada en el Decreto 1042 de 1978, reclamado por la parte actora en el caso *sub examine*, el Consejo de Estado, se pronunció en Sentencia de Unificación del 14 de abril de 2016, dentro del proceso con radicación CE-SUJ215001333301020130013401, con ponencia de la Dra. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ, providencia en la que se abordaron diferentes métodos de interpretación para establecer la procedencia o no de la prima de servicios en virtud de la Ley 91 de 1989, en los siguientes términos:

“5.3.- Aplicación de los métodos de interpretación histórico y teleológico (finalista) para determinar la voluntad o intención del legislador al tramitar la Ley 91 de 1989.

(...)

En tal virtud, los antecedentes legislativos de la Ley 91 de 1989 consultados por la Sala, no permiten concluir que la intención o voluntad del legislador de ese entonces era la de crear la referida prima a favor de los docentes oficiales, pues, teniendo en cuenta que para el momento de la discusión y aprobación de dicha norma se encontraba vigente la exclusión contenida en el artículo 104 del Decreto Ley 1042 de 1978, tendría que haberse formulado de manera clara y expresa el propósito de su creación o reconocimiento.

Ahora bien, dentro del contexto histórico revisado por la sala, se encuentra el Decreto 1545 de 19 de julio de 2013², en donde se crea la prima de servicios a favor de los docentes oficiales a partir del año 2014³.

Así las cosas, en aplicación de los métodos de interpretación histórico y teleológico, se concluye que el legislador de 1989 no tuvo intención de reconocer ni extender a todos los docentes oficiales, la prima de servicios contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978, y en consecuencia se mantiene la exclusión que respecto de ellos consagrada en el artículo 104 ibídem.

² Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

³ Dispone el artículo 1 de la norma en comentario lo siguiente:

***“Artículo 1. Prima de servicios.* Establécese la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial que presta sus servicios en las instituciones educativas de preescolar, básica y media, la cual será cancelada a partir del año 2014 en los términos que a continuación se señalan:**

1. En el año 2014, la prima de servicios será equivalente a siete (7) días de la remuneración mensual del docente o directivo a 30 de junio del respectivo año.

2. A partir del año 2015, y en adelante, la prima de servicios que establece el presente Decreto será equivalente a quince (15) días de la remuneración mensual del docente o directivo docente a 30 de junio del respectivo año.

***Parágrafo.* La prima de servicios que se establece en el presente Decreto será cancelada por las respectivas entidades territoriales certificadas en educación en los primeros quince (15) días del mes de julio de cada año.”**

(...)

Las interpretaciones que hasta ahora se han realizado del artículo 15 de la Ley 91 de 1989⁴, a partir de los métodos literal, sistemático, histórico y teleológico, según las cuales, la norma no cita, no reconoce ni extiende a los docentes oficiales la prima de servicios creada por el Decreto Ley 1042 de 1978⁵ para los empleados públicos del orden nacional, en nada quebranta el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, pues, en modo alguno el sentido de la disposición normativa, así entendida obliga a los maestros estatales a renunciar a dicha prima o factor salarial, puesto que con anterioridad no existía norma alguna que se las adjudicase

5.4.- Método de interpretación sistemático o por contexto.

(...)

La lectura integral de estas disposiciones muestra que en ellas no se crea o extiende a los docentes oficiales, la prima de servicios creada por el Decreto Ley 1042 de 1978 a favor de los empleados públicos del orden nacional; como sí lo hace el Decreto 1545 de 19 de julio de 2013⁶, por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, a partir de 2014.

En ese orden de ideas, la tesis de la actora, secundada por FECODE y SINDODIC, según la cual, el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 crea o extiende a los docentes oficiales la prima de servicios, no se evidencia a través del entorno legislativo que rodeó la expedición de la norma tanto antes de su vigencia como con posterioridad a ella o que permita de la lectura de las mismas, adjudicarle un supuesto de hecho o una consecuencia jurídica⁷, para reconocer el referido beneficio a los docentes oficiales.

(...)

5.5.- Aplicación del método de interpretación gramatical o literal.

(...)

En ese sentido, una interpretación gramatical del párrafo en mención no conduce a señalar la creación de la prima de servicios, pues, no hay expresión alguna que integre un verbo o verbos rectores que identifique el nacimiento del mencionado emolumento o del cual pueda derivarse la creación de un nuevo factor de salario a favor de los maestros oficiales.” (Subrayas propias de la Sala)

En la mencionada providencia ya citada, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo fija unas reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales tramitadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso

⁴ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

⁵ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

⁷ La conceptualización del “supuesto de hecho” como uno de los pilares de la estructura de la norma jurídica, ha sido propia de la disciplina de la Teoría y/o Filosofía del Derecho, y en especial de autores tales como Kelsen en su famoso libro “Teoría Pura del Derecho”, Hart con su texto “El Concepto de Derecho”, Austin con su obra “The Province of Jurisprudence Determined”, y Bobbio con su libro “Teoría General del Derecho”, entre otros. Para los efectos esta providencia, y a partir de los conceptos desarrollados por los autores mencionados, por “supuesto de hecho” entendemos toda aquella realidad, circunstancias o situaciones, que están descritas en la previsión de las normas jurídicas como condición para que se dé la consecuencia en estas establecida.

Administrativo, relacionadas con el reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales, en los siguientes términos:

“En armonía con las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado unifica su jurisprudencia en materia de reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales y fija las siguientes reglas jurisprudenciales para decidir las controversias judiciales tramitadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, relacionadas con el referido asunto:

6.1. La Ley 91 de 1989, particularmente su artículo 15, parágrafo 2, no crea ni reconoce a favor de los docentes oficiales la prima de servicios, contemplada en el Decreto Ley 1042 de 1978 para los empleados públicos del orden nacional.

6.2. En aplicación de la Ley 91 de 1989, artículo 15, los docentes oficiales nacionalizados, antes territoriales, que venían devengando la prima de servicios porque la entidad territorial a la cual estaban adscritos la creó, a través de una norma de carácter territorial vigente a la fecha de expedición de la citada ley, y en todo caso, expedida de acuerdo al respectivo marco de competencias constitucional y legal, la seguirán percibiendo, pues, como se expuso en precedencia, la voluntad del legislador, plasmada en dicha norma, consistió en respetar los derechos adquiridos de los maestros públicos que estuvieran en la situación descrita.

6.3. De acuerdo con la Ley 91 de 1989, artículo 15, los docentes oficiales nacionalizados, antes territoriales, que no venían devengando la prima de servicios porque la respectiva entidad territorial a la cual estaban adscritos nunca la creó, mediante norma de carácter territorial, no tienen derecho al referido factor de salario.

6.4. Por disposición de la Ley 91 de 1989, artículo 15, a los docentes nacionalizados vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción, y por ende a ellos nos les es aplicable el artículo 42 ibídem que contempla la prima de servicios. En tal virtud, los docentes oficiales nacionalizados, vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, no tienen derecho a la prima de servicios.

6.5. Por orden de la Ley 91 de 1989, artículo 15, a los docentes nacionales vinculados antes o con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción, y por ende a ellos nos les es aplicable el artículo 42 ibídem que contempla la prima de servicios. En consecuencia, los docentes nacionales vinculados antes o con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, no tienen derecho a la prima de servicios.

6.6. De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1545 de 2013⁸, los docentes oficiales, sin distingo alguno, tienen derecho a la prima de servicios a partir del año 2014 en cuantía equivalente a 7 días de la remuneración mensual, y del año 2015 en adelante, por valor de 15 días.” (Subrayas propias de la Sala).

De las reglas así expuestas, colige la Sala que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, no estableció, ni creó factor salarial alguno a favor de los docentes, sino que buscó respetar derechos adquiridos de aquellos educadores que con anterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada norma, venían devengando la prima de servicios porque la entidad territorial a la cual estaban adscritos la creó, a través de una norma de carácter territorial expedida de acuerdo al respectivo marco de competencias constitucional y legal.

Garantía que en ningún momento hizo extensiva prerrogativa alguna para los demás docentes pues solo con el Decreto 1545 de 2013, les fue reconocida sin distinción alguna a los docentes oficiales el derecho a percibir la prima de servicios.

En ese orden de ideas, considera la Sala que los interrogantes planteados en el problema jurídico están resueltos con la exposición que se hizo de la sentencia de unificación, por ello, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

3.2. OBLIGATORIEDAD DEL PRECEDENTE DE UNIFICACIÓN

Cabe señalar, que la mencionada sentencia fue proferida por el Consejo de Estado en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 237 de la Carta Política⁹ y en el artículo 271 del CPACA¹⁰ esto es, en calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, actuando como órgano de cierre de la jurisdicción.

Por tanto, en atención a lo previsto tanto en el art. 10 del CPACA¹¹ como en

⁸ Por el cual se establece la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial de las instituciones educativas de preescolar, básica y media.

⁹ ARTICULO 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

¹⁰ (...)Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.”

¹¹ Artículos 10: (...) Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán [entiéndase las autoridades administrativas y judiciales] tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas

reiterados pronunciamientos del H. Consejo de Estado¹² y de la Corte Constitucional¹³, las sentencias de unificación proferidas por el órgano de cierre de esta jurisdicción constituyen un precedente obligatorio para esta Corporación y para los jueces administrativos del país, siendo incluso su desconocimiento una causal del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en el artículo 256 ibídem.

4. COSTAS

Sobre las costas en esta instancia, el numeral 1° del artículo 365 del C.G.P., por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A., dispone que *“se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.”* Por tanto, habida cuenta que no prosperaron los argumentos de la alzada, se condenará en costas a la parte actora.

Igualmente, conforme al artículo 361 del C.G.P., las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho. De ahí que para determinar estas últimas es necesario acudir a lo establecido en el numeral 3.1.3 del artículo 6 del Acuerdo 1887 de 2003, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que fija en procesos ordinarios que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa en segunda instancia *“Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.”*

No obstante lo anterior, conforme lo señalado en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado¹⁴, la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida ya sea el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos.

Así las cosas, la Sala considera prudente tasar las agencias en derecho en la suma equivalente al 1% de las pretensiones de la demanda a favor de las

¹² Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 10 de diciembre de 2013, con ponencia del Consejero William Zambrano Cetina, expediente 2177,

¹³ Sentencia C-634 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva “Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante”

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 Número interno: 1291-2014

entidades accionadas, que serán pagadas en partes iguales por cada uno de los demandantes.

Las costas serán liquidadas por el Juzgado de primera instancia siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

III. CONCLUSIÓN

Recapitulando esta Sala dirá que atendiendo la sentencia de unificación proferida el 14 de abril de 2016, por el Honorable Consejo de Estado Sala Plena Sección Segunda. CP. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez bajo el radicado No. CE-SUJ21500133330102013001340, no queda duda que el artículo 15 Ley 91 de 1989, no creó prerrogativa o factor salarial alguno a favor de los docentes del sector oficial, simplemente salvaguardó los derechos adquiridos de los docentes que en la entidad territorial a la que pertenecían antes del proceso de nacionalización por competencia legal de la misma lo hubiesen venido percibiendo.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha diecinueve (19) de marzo de 2015, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

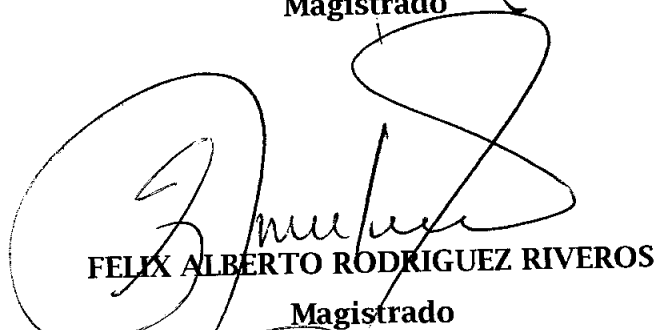
SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte vencida en esta instancia, en un 1% de las pretensiones, esto es, a la suma de treinta y seis mil seiscientos diecisiete pesos (\$36.617) a favor de las entidades demandadas, que serán pagadas en partes iguales por cada uno de los demandantes, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 1887 de 2013, del Consejo Superior de la Judicatura, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

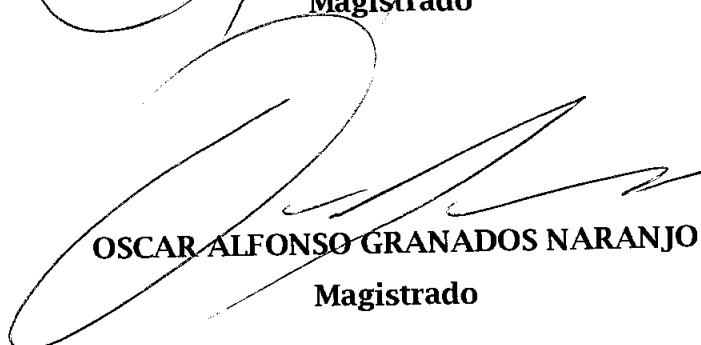
TERCERO: Notificada la presente sentencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, previo registro en el Sistema Único de Información de la Rama Judicial "Justicia Siglo XXI".

Este proyecto fue discutido y aprobado en Sala de Decisión No. 4 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI
Magistrado


FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Rad. No. 152383333001-2014-00052-01
Accionante: LILI YOHANA PESCA MONTAÑA Y OTROS
Accionado: MUNICIPIO DE SOGAMOSO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
EL BOYALÁ
NOTIFICACION POR ESTADO
El caso anterior se notifica por estado
No. 152 de hoy 2 SEP 2016
EL SECRETARIO 