



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN NO. 6  
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 12 AGO 2016

<b>EXPEDIENTE:</b>	15238-33-33-752-2014-00060-01.
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
<b>DEMANDANTE:</b>	MARÍA DÍAZ ZORRO, IBETH YAQUELINE LEMUS BALLESTEROS, NANCY STELLA SIACHOQUE MIRELES, MAYTE DÍAZ PATIÑO, NEIL EDWIN MAURICIO AVELLA GONZÁLEZ, LUCAS HERNÁN GALVIS WILCHES, JOSÉ IVÁN SERGIO CAÑÓN, MITZI GARCIA MONTAÑA, NEILA NATALIA DÍAZ SALCEDO, CLAUDIA YANETH HIGUERA CELY Y MARÍA TERESA SUAREZ JIMÉNEZ.
<b>DEMANDADO:</b>	MUNICIPIO DE SOGAMOSO-vinculado-LA NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.
<b>REFERENCIA:</b>	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA - PRIMA DE SERVICIOS DOCENTE – CONFIRMA – CONDENA EN COSTAS.

Decide la Sala el recurso de apelación, formulado por la parte demandante (Folios 207-253) contra la decisión proferida en audiencia inicial de fecha 29 de abril de 2015, por el Juzgado Administrativo Sección única Oral de Descongestión de Duitama, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda incoada. (Folios 184-189).

## **I. ANTECEDENTES.**

### **1. LA DEMANDA - (Folios 12-21).**

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, **MARÍA DÍAZ ZORRO, IBETH YAQUELINE LEMUS BALLESTEROS, NANCY STELLA SIACHOQUE MIRELES, MAYTE DÍAZ PATIÑO, NEIL EDWIN MAURICIO AVELLA GONZÁLEZ, LUCAS HERNÁN GALVIS WILCHES, JOSÉ IVÁN SERGIO CAÑÓN, MITZI GARCIA MONTAÑA, NEILA NATALIA DÍAZ SALCEDO, CLAUDIA YANETH HIGUERA CELY Y MARÍA TERESA SUAREZ JIMÉNEZ** , presentaron demanda en contra del MUNICIPIO DE SOGAMOSO, con el objeto que se disponga el reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicios.

#### **1.1. HECHOS.**

Los supuestos fácticos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- Los demandantes laboran como Docentes vinculados al servicio público de la educación en el Municipio de Sogamoso.
- El día primero (1) de enero de 2003, los demandantes radican Derecho de Petición ante el Municipio de Sogamoso, por medio del cual solicitan el RECONOCIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS, desde el 1 de enero de 2002 hasta la fecha.
- La entidad accionada negó las peticiones aludidas, a través de los actos acusados (Folios 58-96).

#### **1.2. PRETENSIONES.**

La parte actora dirige el petitum, en torno a lo que seguidamente se menciona:

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

1. Que se declare la nulidad de los oficios 190-04-2013EE860 del 7 de octubre de 2013, 190-04-2013RE782 del 4 de septiembre de 2013, oficio sin número del 15 de abril de 2015, oficio sin número del 7 de junio de 2013, 190-04-2013EE857 del 29 de octubre de 2013 y oficio sin número del 12 de julio de 2013, a través de los cuales la entidad negó a los demandantes el reconocimiento y pago de la prima de servicios.
2. A título de restablecimiento del derecho, solicitan se condene a la entidad accionada al reconocimiento y pago de la prima de servicios desde el primero (01) de enero de 2003 hasta la fecha; así mismo, se proceda a REAJUSTAR y PAGAR todas las prestaciones sociales y salariales que habitualmente reciben de los demandantes, para que la prima de servicios sea tenida en cuenta en las correspondientes liquidaciones; igualmente que los valores adeudados sean debidamente indexados.
3. Que sobre las sumas de dinero adeudadas, se reconozcan los INTERESES CORRIENTES Y MORATORIOS a la máxima tarifa fijada por la Superbancaria.
4. Que se dé cumplimiento a la Sentencia, en los términos previstos en la ley 1437 de 2011, Artículos 187,192, y 193

### **1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.**

Los demandantes concretaron los cargos, en lo que respecta a normas conculcadas y concepto de violación en la forma que se reseña seguidamente.

Respecto al primero, citó como vulneradas, las siguientes:

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Constitucionales: artículos 1,2,4,6,13,25,29,53,83,90,93,94,121,122 y 209 de la Carta Política.

Legales: Parágrafo 2° del artículo 15 de la ley 91 de 1989; ley 60 1993; artículo 115 de la ley 115 de 1994; artículo 38 de la ley 715 de 2001; y artículo 81 de la ley 812 de 2003.

En lo que alude al concepto de violación refirió: El no reconocimiento, liquidación y pago de la prima legal o de servicios, involucra una violación directa de las normas legales y constitucionales, toda vez que, los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de la prima de servicios, por tratarse de un factor contemplado dentro del regimen aplicable a los docentes, de conformidad con el artículo 15 de la ley 91 de 1989.

De igual manera el acto administrativo impugnado, esta violando el contenido del artículo 3 del CPACA, al no tener en cuenta los principios del debido proceso, igualdad, responsabilidad, eficacia, economía y celeridad, previstos en la citada norma, ya que al negarse al pago de la PRIMA DE SERVICIOS para los docentes del Municipio de Sogamoso, existe una actuación indebida de la administración; decidiendo sin soporte legal, desconocer un derecho irrenunciable con la expedición del acto administrativo impugnado.

Por último, señaló que el acto administrativo demandado, además de transgredir normas, carece de falsa motivación y desviación del poder; ya que lo decidido va en contra de la realidad y de los accionantes propiamente dichos.

## **2. LA CONTESTACIÓN.**

### **2.1 MUNICIPIO DE SOGAMOSO.**

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

La demanda se dio por no contestada, conforme a lo establecido en providencia del 19 de marzo del 2015, proferida por el Juzgado Administrativo Sección Única de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama (Folio 179)

## **2.2 NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.**

La Entidad, no dio contestación a la demanda dentro de la oportunidad legal.

## **3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA.**

El Juzgado Administrativo Sección Única Oral de Descongestión de Duitama, puso término a la primera instancia mediante Decisión proferida en audiencia inicial de fecha 29 de abril de 2015 (Folios 184-189), decidiendo negar las pretensiones de la demanda.

Lo anterior grosso modo con fundamento en que, a pesar de que la Jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido pacífica sobre el reconocimiento y pago de la prima de servicios al personal docente, el Despacho acogerá la tesis adoptada por la Sección Segunda, Subsecciones "A" y "B", del Alto Tribunal en providencias del 15 de junio de 2011 y del 7 de diciembre de 2011, en las que se precisa que las leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, no prevén el reconocimiento de la prima de servicios para los educadores que tienen carácter de nacionales o nacionalizados, de acuerdo a lo establecido por la ley 91 de 1989, motivo por el cual no existe un soporte normativo válido que fundamente el emolumento solicitado.

Así mismo señaló, que esta clase de prestaciones no puede ser objeto de homologación con respeto a los empleados de otra índole laboral, ni puede reconocerse con base en lo devengado por otros docentes en aplicación del principio de igualdad, pues esta prestación no está dentro de las previstas por el Gobierno Nacional en el marco regulatorio fijado por el legislador.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

en consecuencia al revisar el acto administrativo enunciado, el Despacho advierte que los docentes no reúnen las calidades necesarias para acceder al reconocimiento y pago de la prima de servicios, pues si bien es cierto en materia de prestaciones sociales les son aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 3135 de 1968, 1042 y 1045 de 1978, es de precisar que a partir del año 2014, se creó una nueva regulación especial para el sector docente en materia de prima de servicios, a través del Decreto 1545 del 19 de julio de 2013, por lo tanto, es a partir de este momento y no antes, que se puede hablar de la creación de dicha acreencia, para el cuerpo profesoral y directivo docente, que labora en las Instituciones Educativas de Preescolar, Básica y Media.

Por las razones expuestas, no es posible acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **4. RECURSO DE APELACIÓN.**

En la oportunidad procesal dispuesta al efecto, la parte actora impetró recurso de apelación (Folios 207-253) solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Para sustentar la alzada, alude que: el Despacho de conocimiento, desconoció el presedente jurisprudencial que existe frente al caso de LA PRIMA DE SERVICIOS PARA LOS DOCENTES.

De igual manera sostiene que, La ley 91 de 1981 creó la prima de servicios pretendida en la demanda, convirtiendose en la base juridica de su creacion.

Lo que sin lugar a duda genera la conclusion del reconocimiento de la prima de servicios reclamada, por tener como soporte legal o la fuente del derecho a persibirlas, la ley 91 de 1989. Generando de esta forma una fuente juridica autonoma y especial.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

De igual manera contempló que la prima de servicios será cancelada al personal docente vinculado con anterioridad y posterioridad al 29 de diciembre de 1989, lo anterior, dado que en Tribunales y, en órganos tales como el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se ha fallado reconociendo el pago de la prima de servicios, para lo cual, cita las sentencias T-1066 de fecha 06 de diciembre de 2012 de Corte Constitucional y del Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección “A” de fecha 22 de marzo de 2012, afirmando que la jurisprudencia es un criterio auxiliar de interpretación, al cual los jueces pueden acudir para tomar decisiones en aquellos casos análogos, en donde la norma legal no ha llegado a expresarse.

## **5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA.**

En el término para alegar de conclusión, se pronunciaron las partes en la siguiente forma:

La Parte Demandante, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, guardo silencio.

La Parte Demandada, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, guardo silencio.

La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la entidad guardo silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO.**

En razón al recurso de alzada, impetrado por los accionantes contra la decisión de primera instancia, corresponde a esta Sala establecer si, ¿Obra sustento

normativo válido para el reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicios, solicitada por los demandantes, **MARÍA DÍAZ ZORRO, IBETH YAQUELINE LEMUS BALLESTEROS, NANCY STELLA SIACHOQUE MIRELES, MAYTE DÍAZ PATIÑO, NEIL EDWIN MAURICIO AVELLA GONZÁLEZ, LUCAS HERNÁN GALVIS WILCHES, JOSÉ IVÁN SERGIO CAÑÓN, MITZI GARCIA MONTAÑA, NEILA NATALIA DÍAZ SALCEDO, CLAUDIA YANETH HIGUERA CELY Y MARÍA TERESA SUAREZ JIMÉNEZ** en su condición de docentes?

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

#### **1.1. Tesis argumentativa propuesta por el a quo.**

Niega las pretensiones de la demanda, por considerar que, a pesar de que la Jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido pacífica sobre el reconocimiento y pago de la prima de servicios al personal docente, el Despacho acogerá la tesis adoptada por la Sección Segunda, Subsecciones "A" y "B", del Alto Tribunal en providencias del 15 de junio de 2011 y del 7 de diciembre de 2011, en las que se precisa que las leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994, no prevén el reconocimiento de la prima de servicios para los educadores que tienen carácter de nacionales o nacionalizados, de acuerdo a lo establecido por la ley 91 de 1989, motivo por el cual no existe un soporte normativo válido que fundamente el emolumento solicitado.

Así mismo señaló, que esta clase de prestaciones no puede ser objeto de homologación con respecto a los empleados de otra índole laboral, ni puede reconocerse con base en lo devengado por otros docentes en aplicación del principio de igualdad, pues esta prestación no está dentro de las previstas por el Gobierno Nacional en el marco regulatorio fijado por el legislador.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

en consecuencia al revisar el acto administrativo enunciado, el Despacho advierte que los docentes no reúnen las calidades necesarias para acceder al reconocimiento y pago de la prima de servicios, pues si bien es cierto en materia de prestaciones sociales les son aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 3135 de 1968, 1042 y 1045 de 1978, es de precisar que a partir del año 2014, se creó una nueva regulación especial para el sector docente en materia de prima de servicios, a través del Decreto 1545 del 19 de julio de 2013, por lo tanto, es a partir de este momento y no antes, que se puede hablar de la creación de dicha acreencia, para el cuerpo profesoral y directivo docente, que labora en las Instituciones Educativas de Preescolar, Básica y Media.

Por las razones expuestas, no es posible acceder a las pretensiones de la demanda.

#### **1.2. Tesis argumentativa propuesta por el apelante.**

Su inconformidad radica en que: el Despacho de conocimiento, desconoció el precedente jurisprudencial que existe frente al caso de LA PRIMA DE SERVICIOS PARA LOS DOCENTES.

De igual manera sostiene que, La ley 91 de 1981 creó la prima de servicios pretendida en la demanda, convirtiéndose en la base jurídica de su creación.

Lo que sin lugar a duda genera la conclusión del reconocimiento de la prima de servicios reclamada, por tener como soporte legal o la fuente del derecho a persibirlas, la ley 91 de 1989. Generando de esta forma una fuente jurídica autónoma y especial.

De igual manera contempló que la prima de servicios será cancelada al personal docente vinculado con anterioridad y posterioridad al 29 de diciembre de 1989, lo anterior, dado que en Tribunales y, en órganos tales como el

Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se ha fallado reconociendo el pago de la prima de servicios, para lo cual, cita las sentencias T-1066 de fecha 06 de diciembre de 2012 de Corte Constitucional y del Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección “A” de fecha 22 de marzo de 2012, afirmando que la jurisprudencia es un criterio auxiliar de interpretación, al cual los jueces pueden acudir para tomar decisiones en aquellos casos análogos, en donde la norma legal no ha llegado a expresarse.

### **1.3. Tesis argumentativa de la Sala.**

Esta Sala confirmará la decisión a la cual llegó el *a quo* en tanto, en el caso de los docentes nacionales, nacionalizados o territoriales, el derecho a obtener el reconocimiento y pago de la prima de servicios, surge a partir de la expedición del Decreto 1545 del 19 de julio de 2013 por cuanto la Ley 91 de 1989 solamente aludía a ésta; no les son aplicables a los Docentes las preceptivas salariales del Decreto 1042 de 1978 y, el Consejo de Estado, en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en éste sentido unificando la jurisprudencia.

Para desatar el problema jurídico planteado, procederá la Sala a analizar los siguientes aspectos, *i)* marco normativo y jurisprudencial del escalafón nacional docente; *ii)* requisitos para el ascenso al grado 14 del escalafón docente, y el *iii)* caso concreto.

## **2. HECHOS PROBADOS.**

De las pruebas obrantes en el plenario es posible establecer que:

- 4.1. Está probado que **MARÍA DÍAZ ZORRO, IBETH YAQUELINE LEMUS BALLESTEROS, NANCY STELLA SIACHOQUE MIRELES, MAYTE DÍAZ PATIÑO, NEIL EDWIN MAURICIO AVELLA GONZÁLEZ, LUCAS HERNÁN GALVIS WILCHES,**

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.  
Demandado: Municipio de Sogamoso.  
Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho***

**JOSÉ IVÁN SERGIO CAÑÓN, MITZI GARCIA MONTAÑA, NEILA NATALIA DÍAZ SALCEDO, CLAUDIA YANETH HIGUERA CELY Y MARÍA TERESA SUAREZ JIMÉNEZ**, prestan sus servicios como docentes vinculados al servicio público de la educación en el Municipio de Sogamoso.

- 4.2. Así mismo está acreditado que, no les han reconocido, liquidado ni pagado la prima de servicios (Folios 58-96).

### **3. PARA RESOLVER SE CONSIDERA.**

3.1. Es de observar por la Sala que, la situación laboral del servidor público (empleado público) es de carácter legal y reglamentario y esta situación laboral se regula por normas que son de orden público y de obligatorio cumplimiento<sup>1</sup>.

Aunado a lo anterior, es reglado lo que corresponde al establecimiento de la estructura administrativa, salarios y prestaciones sociales, siendo asuntos propios de una Ley marco; competencias que, se encuentran repartidas entre el Congreso, las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales, el Presidente de la República, el Gobernador y el Alcalde<sup>2</sup>.

Mientras las prestaciones sociales son los pagos que el empleador hace al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, con el fin de cubrir los riesgos o necesidades de este que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma; es salario, todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios, es una noción amplia que para el sector público comprende todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

<sup>1</sup> Artículos 1, 4, 6, 122 y 123, inciso 2º de la C.P.

<sup>2</sup> Ver de la C.P. Artículo 150, numeral 1; artículo 300, numeral 7; artículo 313, numeral 6; artículo 189, numeral 14; artículo 189, numeral 16 y, artículo 305, numerales 7 y 8; artículo 150, Numeral 19, literales e) y f), los artículos 2, 9, 10 y 12 de la Ley 4ª de 1992.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

En armonía con lo anterior, las prestaciones sociales son: Asistencia médica, Auxilio por enfermedad, Indemnización por accidente de trabajo, Enfermedad profesional, Auxilio por maternidad, Vacaciones, Prima de vacaciones, Bonificación por recreación, Prima de Navidad, Auxilio de cesantía, pensión de jubilación, Pensión de invalidez, Pensión de retiro por vejez, Auxilio funerario y, seguro por muerte.

Por su parte, son factores de salario la prima de servicios, gastos de representación, prima técnica, auxilio de transporte, auxilio de alimentación y bonificación por servicios prestados, a que se ha hecho referencia para la liquidación de las diferentes prestaciones sociales, se tendrá en cuenta en la medida en que hayan sido establecidos para el respectivo departamento, distrito o municipio, mediante ordenanza o acuerdo.

En éste punto es de mencionar que, como refiere el Decreto 1919 de 2002, los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva de los niveles departamental, distrital y municipal, a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y municipales, a las contralorías territoriales, a las personerías distritales y municipales, a las veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las juntas administradoras locales, de las instituciones de educación superior, de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, gozan del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, más no lo que corresponda a salario o factores salariales.

Es de considerar además que, los docentes que prestan sus servicios en entidades del Estado, en sus diferentes órdenes, son EMPLEADOS OFICIALES DE RÉGIMEN ESPECIAL y, tal régimen comprende, entre otros aspectos, el ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de estos servidores

Demandante: María Díaz Zorro y otros.  
Demandado: Municipio de Sogamoso.  
Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

(artículo 3° del Dcto 2277/79) pero, en manera siquiera alguna, regula lo relativo a régimen especial de salarios y prestaciones<sup>3</sup>.

3.2. Ahora bien, de la lectura del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, se encuentra que allí se prevé que a partir de la vigencia de dicha 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 y que, los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos 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 allí consagradas.

Así mismo el parágrafo 2° dispone que, el Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, a favor del personal nacional o nacionalizado vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989; primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones.

De ésta norma se extracta que: El artículo 15 de la Ley 91 de 1989 dispone que a partir de la vigencia de dicha ley, el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por diversas disposiciones; la norma se refiere a aspectos relacionados con prestaciones sociales, más no salarios o factores salariales, toda vez que

---

<sup>3</sup> Ha referido el Consejo de Estado: *La Sala observa que el régimen prestacional de los docentes nacionales o nacionalizados es el mismo para todos los niveles, según lo fijado por el Gobierno Nacional, bajo el marco normativo del Congreso y las normas que lo regulan cambian en cuanto a la responsabilidad del pago. Como ya se indicó en materia de prestaciones, los empleados públicos docentes, vinculados por una entidad territorial territoriales sólo son beneficiarios de aquellas prestaciones que el legislador haya deferido en su favor.* Sentencia del 15 de junio de 2011, Rad. Radicación número: 68001-23-15-000-2001-02569-01(0550-07).

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

se menciona que, para efectos 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 allí consagradas; se dispone en el parágrafo 2º que, el Fondo Nacional de prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, a favor del personal nacional o nacionalizado vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, a efecto de garantizar situaciones anteriores a la norma y, la Ley 91 de 1989 menciona las primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones; pero no está creando salario, prestación social o factor salarial alguno, ni determina requisitos para acceder al beneficio; además que el Objeto de la Ley es crear el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

3.3. Es de mencionar igualmente que el Consejo de Estado<sup>4</sup> ha concluido que los docentes nacionales y nacionalizados no tienen derecho a la prima de servicios con fundamento en la ley 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994.

De otra parte, la corte constitucional ha referido que a los docentes tampoco le es aplicable el decreto 1042 de 1978 y que no hay vulneración del derecho a la igualdad cuando se trata de regímenes diferentes. En efecto, en sentencia C-402 del 3 de julio de 2013, Magistrado Ponente Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, donde estudia, la constitucionalidad de los artículos 1º (Campo de aplicación) y 58 (De la prima de servicio), del Decreto 1042 de 1978 y, determinó: Declarar exequibles los apartes “del orden nacional” y, “Los funcionarios a quienes se aplica el presente decreto”, que refieren éstas normas.

Se encuentra que es ratio decidendi del referido pronunciamiento que, uno de los factores de diferenciación entre regímenes laborales, en el caso de Servidores Públicos, es el nivel central o territorial al que se encuentren

---

<sup>4</sup> Sección Segunda, Subsecciones A y B, del Consejo de Estado con fecha 15 de junio de 2011 Radicación No 68001-23-15-000-2001-02569-01 (0550-07) y reiterado el 7 de diciembre de 2011 Radicación No 68001-23-15-000-2001-02579-01 (2200-07).

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

inscritos; sostener que el régimen salarial de los servidores públicos adscritos a la Rama Ejecutiva debe estar contenido en un solo estatuto, promulgado por el Gobierno en desarrollo de la Ley marco fijada por el Congreso, vaciaría de contenido las competencias de las entidades territoriales. Esto a partir de la maximización del principio de Estado unitario y en abierta contradicción con la eficacia del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las mencionadas entidades y, exigir que el Decreto 1042 de 1978, tenga alcance no solo para los servidores públicos del orden nacional, sino también para aquellos adscritos al nivel territorial, configuraría un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas para su expedición, por cuanto fue expedido en razón de las facultades para el ejercicio de la actividad legislativa otorgadas al Gobierno por la Ley 5 de 1978, por cuanto el artículo 1º faculta por el término de noventa días para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional.

3.4. En el anterior contexto, surge como corolario que, es el Decreto 1545 de fecha 19 de julio de 2013 el que establece por primera vez la prima de servicios para el personal docente y directivo docente y allí prevé una regulación completa a partir del año 2014, a diferencia de la ley 91 de 1989 que simplemente aludía a ella.

Verificado el aludido reglamento, se encuentra por la Sala que: En ejercicio de las competencias Constitucionales del Ejecutivo, el Decreto 1545 de fecha 19 de julio de 2013 establece por primera vez 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; el Decreto establece así la reglamentación de la prima de servicios siendo beneficiarios los servidores a que allí se alude, teniendo una regulación completa de éste factor de remuneración, a diferencia de la Ley 91 de 1989 que simplemente aludía a ésta; ello por cuanto se establece su periodicidad, factores para su liquidación, la situación de su pago cuando hay cambio de autoridad nominadora, que constituye factor salarial para el pago de vacaciones, prima de vacaciones, cesantías y prima de navidad, su

incompatibilidad con otras primas que se perciban por el mismo concepto, sin importar su denominación y cualquiera que sea su fuente de financiación y, su financiación con los recursos que conforman la partida en educación del Sistema general de participaciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001; se advierte que, ninguna autoridad podrá modificar el régimen de la prima de servicios que establece dicho Decreto y que, el Departamento Administrativo de la Función Pública es el competente para conceptuar en materia salarial y prestacional, no pudiéndose arrogar ningún órgano ésta competencia y que, el Decreto rige a partir de su publicación, esto es el día 19 de julio de 2013, derogando todas las demás normas que le sean contrarias.

3.5. De consuno con lo mencionado, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>5</sup> con fecha 14 de abril de 2016, con fundamento en el artículo 271 del CPACA, para efecto de la competencia allí prevista dispuso que:

*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*

---

<sup>5</sup> CE-SUJ215001333301020130013401, No. Interno: 3828-2014.

Demandante: María Díaz Zorro y otros.  
Demandado: Municipio de Sogamoso.  
Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

*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 2013<sup>6</sup>, 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.*

*Habiendo precisado, con el auxilio de los métodos de interpretación legal aplicados a la Ley 91 de 1989, las reglas jurisprudenciales que en lo sucesivo deberán tenerse en cuenta por esta jurisdicción al resolver controversias relacionadas con el reconocimiento de la prima de servicios a los docentes oficiales, procede la Sala a realizar el estudio del caso en concreto.*

3.6. Con respecto a los precedentes enunciados por la parte actora, la Sala considera que no tienen efectos vinculantes para resolver éste asunto por cuanto: Han sido de una subsección del Consejo de Estado a la que se oponen otras dos decisiones de la misma Corporación y de diferentes Subsecciones que no acceden al reconocimiento de la prima de servicios; luego de ésta se profirió una sentencia en ejercicio de control de constitucionalidad por la Corte

---

<sup>6</sup> 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.

Constitucional como es la Sentencia C-402 de 2013, la cual a diferencia de ésta tiene efectos erga omnes y no inter partes; el Presidente de la República, expidió una reglamentación que regula el asunto, estableciendo la prima de servicios, Decreto cuyas directrices primigenias provienen de una Ley marco en ejercicio de competencias Constitucionales y, el Consejo Estado, en ejercicio de las atribuciones dispuestas en los artículos 270 y 271 del CPACA, recientemente unificó la jurisprudencia, con respecto a la prima de servicios para los Docentes.

En igual forma se menciona un precedente en Sede de Tutela en la Sentencia T-1066 del 6 de diciembre de 2012<sup>7</sup> de la Corte Constitucional el cual no tiene efectos erga omnes y además tampoco se pronuncia respecto a lo sustancial del caso de marras por cuanto allí se menciona que:

*En efecto, como ya se anotó en esta sentencia y se reitera ahora, el hecho de sostenerse, en una decisión judicial, un criterio diferente al utilizado por otros operadores jurídicos, no implica per se una violación del principio de igualdad, ni constituye en sí mismo una de las causales específicas para la procedibilidad de la acción de tutela respecto de providencias judiciales.<sup>8</sup>*

#### 4. EL CASO DE MARRAS.

Se advierte en el expediente que **MARÍA DÍAZ ZORRO, IBETH YAQUELINE LEMUS BALLESTEROS, NANCY STELLA SIACHOQUE MIRELES, MAYTE DÍAZ PATIÑO, NEIL EDWIN MAURICIO AVELLA GONZÁLEZ, LUCAS HERNÁN GALVIS WILCHES, JOSÉ IVÁN SERGIO CAÑÓN, MITZI GARCIA MONTAÑA, NEILA NATALIA DÍAZ SALCEDO, CLAUDIA YANETH HIGUERA CELY Y MARÍA TERESA SUAREZ JIMÉNEZ**, se desempeñan como docentes vinculados al servicio público de la educación en el Municipio de Sogamoso, y que mediante escrito radicado ante la Secretaria de

---

<sup>7</sup> Magistrado Ponente Dr. ALEXEI JULIO ESTRADA. Caso relacionado con Acción de Tutela interpuesta por el Municipio de Armenia al solicitar la protección de sus derechos a la igualdad y al debido proceso, presuntamente conculcados con las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío de reconocer, a través de sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho, el pago a favor de personal docente de la prima de servicios con cargo al Municipio de Armenia, Quindío.

<sup>8</sup> Sentencia T-565 de 2006.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Educación de Sogamoso-Alcaldía Municipal de Sogamoso según se observa (Folios 22-41), solicitaron el reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicios, desde el 1º de enero de 2002, al considerar que tenía derecho de acuerdo a lo ordenado en el parágrafo 2 del numeral 4 del artículo 15 de la ley 91 de 1989, y artículo 115 de la ley 115 de 1994; petición que le fue resuelta en forma negativa.

Conforme a lo anterior y verificado que, en el caso de los docentes nacionales, nacionalizados o territoriales, el derecho a obtener el reconocimiento y pago de la prima de servicios, surge a partir de la expedición del Decreto 1545 del 19 de julio de 2013 por cuanto la Ley 91 de 1989 solamente aludía a ésta; que no les son aplicables a los Docentes las preceptivas salariales del Decreto 1042 de 1978 y, que el Consejo de Estado, en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en éste sentido, es del caso confirmar la sentencia proferida en audiencia inicial de fecha 17 de junio de 2015 por el Juzgado Administrativo Sección Única de Descongestión de Duitama, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

### **III. LAS COSTAS.**

El concepto de costas equivale, en general, a los gastos que es preciso hacer para obtener la declaración judicial de un derecho, lo cual explica que de él se excluyan los que no son consecuencia directa del proceso propiamente dicho, así como los inhábiles para el mismo. Pero en todo caso es un concepto netamente procesal, no sólo porque la obligación de pagar las costas nace del proceso, sino porque si no se reconociera, el litigio no quedaría justamente compuesto, ya que la necesidad de servirse del proceso para obtener el derecho, no debe volverse en contra de aquel a quien se reconoce. Dice Chiovenda que todos los sistemas conocidos sobre costas pueden reducirse a tres: El que propugna que cada litigante pague las suyas, el que se decide porque todas debe pagarlas el vencido, o el que determina que la carga de

satisfacerlas está en razón de ciertos elementos, como la culpa del vencido, y que debe valorarse al pronunciar la sentencia<sup>9</sup>.

El artículo 188 del CPACA consagra que: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (Hoy vigente Código General del Proceso). Por tanto, la norma adjetiva contencioso administrativa prevé la procedencia de la condena en costas en la Sentencia, en tanto que la procesal civil, dispone reglas para la condena, liquidación y ejecución. Conforme a ello, allí debe remitirse la Sala, por cuanto el CPACA – salvo la mención a la procedencia de la condena – no alude aspecto alguno en cuanto a cómo se dispone la condena, la liquidación y ejecución (Artículo 306).

En éste escenario, el artículo 365 del CGP establece con respecto a las costas reglas para efecto de la condena, en la siguiente forma: 1. Procede en contra de la parte vencida en el proceso o a quien le sean resueltos en forma desfavorable los asuntos allí dispuestos; 2. Se dispone en la sentencia o auto que resuelva la actuación; 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la primera instancia, procede la condena de ambas instancias; 4. Cuando en la segunda instancia se revoque totalmente la del inferior, procede la condena en costas de las dos instancias; 5. Si prospera parcialmente la demanda, es procedente que el Juez pueda abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, debiendo expresar los fundamentos de la decisión; 6. Si son dos o más litigantes, debe tenerse en cuenta la proporción del interés de cada uno y si nada se dispone se entiende que es en partes iguales; 7. Si son varios los favorecidos con la condena, a cada uno se dispone el reconocimiento de gastos y mediante liquidaciones separadas; 8. Solo habrá lugar a ellas, cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación y, 8. Las estipulaciones de las partes en la materia se tienen por no escritas.

---

<sup>9</sup> Hernando Morales Molina, Curso de derecho procesal civil, página 504.

*Demandante: María Díaz Zorro y otros.*  
*Demandado: Municipio de Sogamoso.*  
*Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.*  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Conforme a lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso:

- a) Se dispone la condena en costas a la parte vencida en el proceso, esto es a la PARTE ACTORA, por cuanto, en la presente se está confirmando en todas sus partes la primera instancia. Líquidense por Secretaría.
- b) Como agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación se señala el valor que corresponde al 3% de las pretensiones de la demanda, conforme al Acuerdo No 1887 del 26 de junio de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.
- c) En la liquidación de costas habrá de tenerse en cuenta que, solo habrá lugar a ellas, cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (Numeral 8º del 365 del CGP).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Confirmar la Decisión proferida en audiencia inicial de fecha 29 de abril de 2015, por el Juzgado Administrativo Sección Única Oral de Descongestión de Duitama que negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Costas en contra de la parte vencida, según lo anunciado. Como agencias en derecho se señala el valor que corresponde al 3% de las pretensiones, según lo previsto en el Acuerdo No 1887 del 26 de junio de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Demandante: María Díaz Zorro y otros.  
Demandado: Municipio de Sogamoso.  
Expediente: 15238-33-33-752-2014-00060-01.  
**Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

**TERCERO:** Devuélvase el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones del caso.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

  
**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**  
Magistrado

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 140 de hoy. 16 AGO 2016  
EL SECRETARIO 