Consejo Superior
de la Judicatura

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

EXPEDIENTE: 15001-3333-006-2013-0183-00

15001-3333-006-2014-0200-00

DEMANDANTES: LUZ MARINA ROA LEGUIZAMON Y OTROS

GLADYS COLMENARES SANDOVAL Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

ACTA No. 102 de 2015/2013-0183

AUDIENCIA INICIAL SIMULTÁNEA ART. 180 LEY 1437 DE 2011

En la ciudad de Tunja, a los once (11) días de junio del año dos mil quince (2015), siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), día y hora fijados en la providencia del veinte (20) de mayo de dos mil quince (2.015), para llevar a cabo la diligencia de Audiencia inicial dentro de los procesos de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO N° 15001-3333-006-2013-0183-00** instaurada por **LUZ MARINA ROA LEGUIZAMON & OTROS** y **N° 15001-3333-006-2013-0200-00** instaurada **GLADYS COLMENARES SANDOVAL & OTROS** contra el **MUNICIPIO DE TUNJA**, la suscrita Juez **MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO**, en compañía de **ADRIANA CASTELBLANCO DÍAZ**, como secretaria Ad-Hoc, se constituye en **AUDIENCIA SIMULTÁNEA** en razón a que concurren los mismos apoderados, las entidades accionadas son las mismas, los procesos se encuentran dentro del mismo estado procesal y los hechos y pretensiones de las demandas son similares. Lo anterior en aras de propender por los principios del derecho procesal de economía, celeridad, eficacia, concentración e inmediación al tenor de lo previsto en los incisos 1° y 2° del artículo 103 del CPACA, y aclarando que ello no significa la acumulación de los citados procesos.

Se informa a los asistentes que el orden de la audiencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 del C.P.A.C.A., será el siguiente:

1. Verificación de asistentes a la diligencia.
2. Saneamiento del proceso.
3. Resolución de excepciones previas y mixtas.
4. Fijación del litigio.
5. Conciliación.
6. Decreto de Pruebas.

Se advierte a las partes que sus actuaciones procesales deben acatar lo establecido en el artículo 78 del C.G.P., ya que de no observarse sus deberes, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 79, 80, 81 y 366 del C.G.P. en concordancia con el artículo 188 del C.P.A.C.A, en caso de que llegasen a proponer excepciones previas, incidentes, recursos o nulidades con mala fe, injustificadamente o de forma temeraria. Lo anterior, conforme a la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A.

1. ASISTENTES:

En este estado de la diligencia el Despacho concede el uso de la palabra a los asistentes para que indiquen en forma fuerte y clara, su nombre, número de documento de identificación, tarjeta profesional si es el caso y a quien o que entidad representan.

1.1.-PARTE DEMANDANTE:

- **APODERADO:** Doctor **HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.160.575 de Tunja, y portador de la Tarjeta Profesional No. 83.363 del C.S de la J. en calidad de apoderado de la parte demandante **quien sustituye poder a la Dra. SANDRA MARCELA JIMENEZ QUINTERO,** identificada con Cedula de Ciudadanía Nº 1.049.605.822 de Tunja y portadora de la Tarjeta Profesional No. 223.777 del C. S. de la J., en atención a que la sustitución reúne los requisitos establecidos en los artículos 159, 160 del C.P.A.C.A. y 75 del C.G.P., el despacho reconoce personería jurídica para actuar

Consejo Superior de la Judicatura

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

EXPEDIENTE: 15001-3333-006-2013-0183-00

15001-3333-006-2014-0200-00

DEMANDANTES: LUZ MARINA ROA LEGUIZAMON Y OTROS

GLADYS COLMENARES SANDOVAL Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

ACTA No. 103 de 2015/2013-0200

AUDIENCIA INICIAL SIMULTÁNEA ART. 180 LEY 1437 DE 2011

En la ciudad de Tunja, a los once (11) días de junio del año dos mil quince (2015), siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), día y hora fijados en la providencia del veinte (20) de mayo de dos mil quince (2.015), para llevar a cabo la diligencia de Audiencia inicial dentro de los procesos de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO N° 15001-3333-006-2013-0183-00** instaurada por **LUZ MARINA ROA LEGUIZAMON & OTROS** y **N° 15001-3333-006-2013-0200-00** instaurada **GLADYS COLMENARES SANDOVAL & OTROS** contra el **MUNICIPIO DE TUNJA**, la suscrita Juez **MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO**, en compañía de **ADRIANA CASTELBLANCO DÍAZ**, como secretaria Ad-Hoc, se constituye en **AUDIENCIA SIMULTÁNEA** en razón a que concurren los mismos apoderados, las entidades accionadas son las mismas, los procesos se encuentran dentro del mismo estado procesal y los hechos y pretensiones de las demandas son similares. Lo anterior en aras de propender por los principios del derecho procesal de economía, celeridad, eficacia, concentración e inmediación al tenor de lo previsto en los incisos 1° y 2° del artículo 103 del CPACA, y aclarando que ello no significa la acumulación de los citados procesos.

Se informa a los asistentes que el orden de la audiencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 180 del C.P.A.C.A., será el siguiente:

1. Verificación de asistentes a la diligencia.
2. Saneamiento del proceso.
3. Resolución de excepciones previas y mixtas.
4. Fijación del litigio.
5. Conciliación.
6. Decreto de Pruebas.

Se advierte a las partes que sus actuaciones procesales deben acatar lo establecido en el artículo 78 del C.G.P., ya que de no observarse sus deberes, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 79, 80, 81 y 366 del C.G.P. en concordancia con el artículo 188 del C.P.A.C.A, en caso de que llegasen a proponer excepciones previas, incidentes, recursos o nulidades con mala fe, injustificadamente o de forma temeraria. Lo anterior, conforme a la remisión expresa consagrada en el artículo 306 del C.P.A.C.A.

1. ASISTENTES:

En este estado de la diligencia el Despacho concede el uso de la palabra a los asistentes para que indiquen en forma fuerte y clara, su nombre, número de documento de identificación, tarjeta profesional si es el caso y a quien o que entidad representan.

1.1.-PARTE DEMANDANTE:

- **APODERADO:** Doctor **HENRY ORLANDO PALACIOS ESPITIA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 7.160.575 de Tunja, y portador de la Tarjeta Profesional No. 83.363 del C.S de la J. en calidad de apoderado de la parte demandante **quien sustituye poder a la Dra. SANDRA MARCELA JIMENEZ QUINTERO,** identificada con Cedula de Ciudadanía Nº 1.049.605.822 de Tunja y portadora de la Tarjeta Profesional No. 223.777 del C. S. de la J., en atención a que la sustitución reúne los requisitos establecidos en los artículos 159, 160 del C.P.A.C.A. y 75 del C.G.P., el despacho reconoce personería jurídica para actuar

como apoderada de la parte demandante en cada uno de los proceso de qué trata esta audiencia.

1.2.- PARTE DEMANDADA

1.2.1. MUNICIPIO DE TUNJA:

- **APODERADO:** Doctor **GUSTAVO MANCIPE SAAVEDRA** identificado con CC Nº 6.761.606 de Tunja, y T.P. Nº 150.305 del C.S de la J. en calidad de apoderado del Municipio de Tunja.

1.2.1. NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL:

- **APODERADO:** Doctora **SONIA GUZMAN MUÑOZ** identificado con CC Nº 41.694.499, y T.P. Nº 36.137 del C.S de la J. en calidad de apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, **quien sustituye poder a la Dra. CINDY PAOLA ROMERO CUETA,** identificada con Cedula de Ciudadanía Nº 1.049.620.190 de Tunja y portadora de la Tarjeta Profesional No. 241.366 del C. S. de la J., en atención a que la sustitución reúne los requisitos establecidos en los artículos 159, 160 del C.P.A.C.A. y 75 del C.G.P., el despacho reconoce personería jurídica para actuar como apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional.

1.3.- MINISTERIO PÚBLICO:

- Doctor **RAÚL HERIBERTO BLANCO HERNÁNDEZ**, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 4.237.936 de San Mateo (Boyacá) y portador de la Tarjeta Profesional No. 49.189 del C.S. de la J., quien actúa en calidad de **Procurador Judicial 67** para Asuntos Administrativos ante este Despacho

2. INASISTENCIAS Y EXCUSAS:

Se deja constancia de la inasistencia del **representante de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado**. No obstante lo anterior, se continúa con el orden de la audiencia, pues la inasistencia de estos no impide la realización de la misma, según lo establecido en el inciso segundo del numeral 2º del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011.

Las partes quedan notificadas en estrados.

3. SANEAMIENTO DEL PROCESO:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 180 numeral 5 en concordancia con el 207 del C.P.A.C.A., el Despacho **NO** advierte la existencia de alguna irregularidad o vicios que acarreen nulidades de lo actuado hasta esta etapa procesal. No obstante lo anterior se concede el uso de la palabra a las partes para que se manifieste al respecto:

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado de la parte actora,** quien manifestó: No observa vicio ni irregularidad en el trámite impartido para ambos procesos.

Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la **Nación – Ministerio de Educación Nacional**, quien manifiesta: No se encuentra vicio o irregularidad alguna.

Se le concede el uso de la palabra al apoderado del **Municipio de Tunja – Secretaria de Educación**, quien manifiesta: No se encuentra vicio.

Se le concede el uso de la palabra al **Procurador 67 delegado a este Despacho,** quien manifestó: No se observa vicio o irregularidad alguna que invalide lo actuado.

Escuchadas las partes, el despacho manifiesta que no existe irregularidad, ni causal alguna que origine nulidad de lo actuado, razón por la cual se continúa con el orden de la audiencia.

Las partes quedan notificadas en estrados.

4. EXCEPCIONES PREVIAS:

Previo al pronunciamiento sobre las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas, encuentra el Despacho que en el expediente con radicado **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** contestó la demanda solamente hasta el día 10 de abril de 2015, siendo entonces de forma extemporánea al término previsto por el artículo 172 del CPACA para el traslado de la misma, fecha que en el proceso en mención venció el pasado 08 de abril de 2015. Por lo expuesto, concluye el Despacho que en dichos procesos se entiende que la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** no propuso ninguna excepción previa para resolver.

Efectuadas la aclaración anterior, observa el Despacho que las entidades accionadas con las contestaciones de las demandas de cada uno de los procesos, propusieron las excepciones que a continuación se relacionan:

Entidad	**Excepciones propuestas comunes a los expediente N° 2013-0183 (fls. 110-111), N° 2013-0200 (fls. 100-101)**
MUNICIPIO DE TUNJA	**1-** Excepción de inconstitucionalidad **2-** Cobro de lo no debido
	Excepciones propuestas únicamente en el expediente N° 2013-0200
	3- Falta de legitimación en la causa por pasiva **4-** Ilegalidad del Petitum **5-** Prescripción
Entidad	**Excepciones propuestas únicamente en el expediente N° 2013-0200**

NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	**1-** Excepción de Legalidad **2-** Pago de lo no debido **3-** Falta de legitimación en la causa por pasiva

Debe resaltarse que a las anteriores excepciones se les corrió traslado tal y como lo indica el artículo 175 del CPACA, término dentro del cual la parte actora guardó silencio; en consecuencia procede el Despacho a resolverlas:

- **Municipio de Tunja: (i)** Excepción de Inconstitucionalidad, **(ii)** Cobro de lo no debido, y **(iii)** Ilegalidad del Petitum
- **Nación – Ministerio de Educación Nacional: (i)** Excepción de Legalidad, **(ii)** Pago de lo no debido

Manifiesta el Despacho que las excepciones anteriormente mencionadas no serán resultas en este estadio procesal, en tanto, para el mismo solo está previsto que el Juez se pronuncie sobre las excepciones taxativamente previstas en el artículo 180 Nº 6 del C.P.A.C.A.- *cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.*- y sobre las previas que se encuentran también taxativamente enlistadas en el artículo 100 del C.G.P., norma aplicable en virtud de la remisión que contempla el artículo 306[1] del C.P.A.C.A.; de modo que como las excepciones propuestas por los apoderados de las entidades demandadas para cada uno de los procesos, no se enmarcan dentro de ninguna de las contempladas en el artículo 180 de la ley 1437 de 2011 y, 100 del C.G.P., esta instancia se abstiene de emitir un pronunciamiento de fondo sobre las mismas.

En consecuencia, indica el Despacho que las motivaciones expuestas por los apoderados, son argumentos de defensa que no constituyen excepciones previas ni de mérito, en la

[1] **Artículo 306. *Aspectos no regulados.*** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

medida que no atacan ni enervan las pretensiones de la parte actora, por lo tanto los mismos serán analizados con el fondo del asunto.

- **Municipio de Tunja: (i)** Falta de Legitimación en la causa por pasiva
- **Nación – Ministerio de Educación Nacional: (i)** Falta de legitimación en la causa por pasiva

Sobre el particular es del caso tener en cuenta que la causa por pasiva para ser parte dentro de un proceso, se encuentra divida en dos clases que deben ser claramente diferenciadas. De esta manera, tenemos una legitimación por pasiva denominada de hecho y otra, denominada legitimación por pasiva material, la primera se refiere a la potencialidad del demandado para ser parte dentro del proceso constituyéndose en un requisito de procedibilidad de la demanda, por consiguiente, ésta es sobre la que el Despacho se manifestara.

Lo anterior obedece, a que la legitimación por pasiva material, va íntimamente ligada como requisito de procedibilidad ya no de la demanda sino de las pretensiones, **debiéndose por tanto esta última, resolverse con el fondo del asunto, es decir al momento de proferir la sentencia**, al respecto se puede ver la sentencia de Consejo de Estado de fecha treinta (30) de enero de dos mil trece (2013), Radicación número: 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610), Actor: SOCIEDAD RESERVA PUBLICITARIA LTDA, C.P. DANILO ROJAS BETANCOURTH [2].

---

[2] "(...) En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la legitimación por pasiva material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones.

18. Para el caso sub lite, resulta claro que el tribunal erró al pronunciarse respecto de la legitimación en la causa por pasiva de los 9 departamentos demandados. En efecto, en lugar de hacer un análisis sobre la capacidad de aquellos para defenderse dentro del proceso -esto es, estudiar la legitimación de hecho de las demandadas-, se extralimitó al determinar que no había una conexión material de los departamentos con los hechos que dan origen a los pretensiones -es decir, se pronunció respecto de la legitimación material de las partes-.

19. En ese sentido, encuentra la Sala que una decisión de tal raigambre sólo puede ser alcanzada al momento de proferir la decisión de fondo del asunto, en razón de que debe dársele a la parte demandante la posibilidad de aportar el material probatorio que de fe de la conexión del demandado con los hechos. (..)"

En este orden de ideas, corresponde al Despacho decidir en primer lugar, si el **Municipio de Tunja – Secretaria de Educación**, actualmente se encuentra cumpliendo los requisitos necesarios para ser parte accionada dentro del presente proceso y, por ende, dentro de las previsiones de la legitimación en la causa por pasiva de hecho, en este orden de ideas, se encuentra que el **Municipio de Tunja**, es una entidad territorial, que goza de autonomía política, fiscal y administrativa, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio[3], que ejerce funciones, tales como, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, etc.[4], el mismo posee personería jurídica y por tanto es sujeto de derechos y de obligaciones. De esta manera, evidente resulta que el **Municipio de Tunja – Secretaria de Educación**, se encuentra legitimado para ser parte demandada dentro de la presente Litis.

Así mismo, el Despacho considera necesario señalar que el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene por objeto o pretensión, la declaratoria de Nulidad del acto Administrativo y el restablecimiento del Derecho que se considere conculcado. Este medio puede únicamente ser impetrado por la persona que ha sufrido el perjuicio en virtud del Acto Administrativo acusado, y en contra de quien emitió dicho Acto Administrativo. Así las cosas, revisados los actos administrativos demandados en los procesos de qué trata esta audiencia, se observa que se encuentran suscritos por el Secretario de Educación de Tunja, lo cual también nos lleva a concluir que le asiste responsabilidad a esta ente territorial para ser llamado al proceso como demandado.

En este mismo sentido, se pronunció el H. Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia del día 07 de abril de 2015, en la que se analizó la legitimación en la causa

---

[3] Ley 136 de 1994 artículo 1°

[4] Ley 136 de 1994 artículo 3°.

por pasiva del Municipio de Tunja – Secretaria de Educación para el reconocimiento y pago de la prima de servicios para los docentes demandantes, en esta se señaló:

> *"...el alcance de la excepción por falta de legitimación por pasiva a que hace referencia el artículo 180 del CPACA, como aquella que corresponde resolver en la audiencia inicial, atina a la legitimación formal y no a la material.*
> *(...)*
> *Para el momento procesal de la audiencia inicial, es claro, el Municipio de Tunja tiene legitimación en la causa formal para comparecer en juicio. En efecto, profirió en su nombre el acto administrativo que hoy se demanda, es decir, es el llamado a responder por su legalidad y, adicionalmente, cuenta con capacidad para comparecer en juicio, en consecuencia, el presupuesto procesal se encuentra cumplido. Asunto diferente es que pueda carecer de legitimidad en la causa material, es decir, que no resulte ser el obligado a responder por las pretensiones de la demanda, aspecto que debe analizarse al resolver el fondo del asunto y que, en caso de prosperar, como lo plantea la entidad demandada, llevaría a la negativa de las pretensiones, se reitera, pero no a la prosperidad de la excepción por falta de legitimación en la causa.*[5]*"*

Bajo las anteriores consideraciones el Despacho declara no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el apoderado del Municipio de Tunja – Secretaria de Educación.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva de hecho de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN en el expediente N° 15001-3333-006-2013-00200-00**, el Despacho indica que dicho tema ya fue analizado por este Despacho a través de la providencia del 15 de agosto 2014, en la que se resolvió vincular a la entidad en mención atendiendo a que: (i) su naturaleza de derecho público la legitima para ser sujeto de derechos y obligaciones como parte procesal pasiva en el ejercicio de este medio de control, según lo previsto por el artículo 159 del CPACA, y que (ii) Conforme con la normatividad vigente y ante una eventual condena en contra del Municipio de Tunja, las sumas de dinero correspondientes se pagarían con recursos del Sistema General de Participaciones, el que está conformado por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, con el propósito de llevar a cabo la financiación de los servicios a su cargo -salud, educación, servicios públicos de agua potable y saneamiento básico-. En consecuencia este Despacho mantiene los argumentos esbozados en dicha providencia, y por tanto la

---

[5] Tribunal Administrativo de Boyacá, 07 de abril de 2015, Magistrado Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Radicación Nº 15001333300220130014801

excepción propuesta por la apoderada de la entidad accionada no tiene vocación de prosperidad.

- **Municipio de Tunja: (i)** Prescripción

Indica el Despacho que esta excepción será resuelta con el fondo del asunto, atendiendo a su naturaleza accesoria respecto de la prosperidad o no de las pretensiones.

Fuera de las excepciones presentadas con las contestaciones de las demandas, el Despacho no encuentra excepciones previas que deban ser declaradas de oficio, como tampoco las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa, previstas en el numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A.

De igual forma, reitera el despacho que no falta ningún requisito de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por la parte actora.

Las partes quedan notificadas en estrados.

5. FIJACIÓN DEL LITIGIO:

Como ya se había indicado en el trámite de la presente audiencia, observa el Despacho que en el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** contestó la demanda de forma extemporánea y por tanto, ha de entenderse que en el mismo no hay consenso sobre ninguno de los hechos de la demanda respecto de esta entidad.

Ahora, revisadas las demandas y las contestaciones dadas por el **MUNICIPIO DE TUNJA** se evidencia oposición frente a todas y cada una de las pretensiones; y en cuanto a los hechos se encuentra consenso en el expediente **N° 15001-3333-006-2013-00183-00**, mientras que en el expediente **N° 15001-3333-006-2013-00200-00** existe consenso en los hechos 1 y 2 y ausencia de consenso en los demás.

Por otro lado, vista la demanda y la contestación dada por la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** dentro del expediente **N° 15001-3333-006-2013-00200-00** encuentra el Despacho que no existe consenso en ningún hecho.

Así las cosas, el Despacho indaga a las partes acerca de si existe acuerdo sobre otros hechos y demás extremos de la demanda, de acuerdo con el numeral 7º del artículo 180 del C.P.A.C.A., para lo cual se les concede el uso de la palabra.

Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la **Nación – Ministerio de Educación Nacional**, quien manifiesta: Se ratifica en los hechos respecto de los cuales se les dio contestación en las demandas.

Se le concede el uso de la palabra al apoderado del **Municipio de Tunja – Secretaria de Educación**, quien manifiesta: Indica que en las contestaciones ya se expusieron los hechos en los cuales hubo consenso.

Se le concede el uso de la palabra **al apoderado de la parte actora**, quien manifiesta: No existe consenso en ningún otro hecho y se ratifica en los mismos hechos expuestos en la demanda.

Una vez escuchadas las partes, el Despacho procede a fijar el litigio sobre las pretensiones y los hechos vistos a folio 1 a 2 de los expediente **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** y **N° 15001-3333-006-2014-0090-00,** salvo las precisiones efectuadas por el Despacho respecto de las circunstancias fácticas en las que hubo consenso.

Las partes quedan notificadas en estrados.

6. CONCILIACIÓN:

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 180 del C.P.A.C.A. se le concede el uso de la palabra a las partes para que manifiesten si existe ánimo conciliatorio y si en

el presente caso las entidades accionadas se reunieron con el comité de conciliación, para lo cual deberá allegar el acta de conciliación emitida por dicho comité.

Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la **Nación – Ministerio de Educación Nacional**, quien manifiesta: Indica que la entidad no pudo emitir las actas correspondientes a los procesos de esta audiencia pero ha realizado un estudio sobre el tema en el que ha decidido no presentar formula conciliatoria para este caso.

Se le concede el uso de la palabra al apoderado del **Municipio de Tunja – Secretaria de Educación**, quien manifiesta: El Comité de Conciliación del Municipio en sesión del 25 de mayo de 2015 hizo un estudio del tema y decidió no pre3sentar formula de acuerdo conciliatorio, para el efecto aporta las certificaciones de las actas de conciliación de cada uno de los procesos suscritas por la secretaria técnica del comité.

Se le concede el uso de la palabra al **Procurador 67 delegado a este Despacho,** quien manifestó: Solicita continuar con el trámite pertinente, sin embargo llama la atención a la apoderada de la Nación – Ministerio de Educación para que en la próxima ocasión hagan las gestiones pertinentes para que se aporten las actas del comité de la entidad en las audiencias.

Una vez escuchada las partes, el Despacho declara fracasada esta fase de la audiencia, y en consecuencia se ordena seguir con el trámite establecido para esta audiencia.

Las partes quedan notificadas en estrados.

7. MEDIDAS CAUTELARES.

(En la presentación de la demanda no se solicitaron medidas cautelares y tampoco durante el trámite de la audiencia.)

8. DECRETO DE PRUEBAS:

8.1. PARTE DEMANDANTE:

❖ **DOCUMENTALES:**

1. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** se apreciarán con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 13 a 41 y 57 a 85 del expediente.

2. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00200-00** se apreciarán con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 18 a 42 y 58 a 66 del expediente.

3. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** Niéguese la prueba solicitada en el acápite denominado "A la entidad territorial demandada" del capítulo denominado "Solicitada mediante oficio", pues los certificados de tiempo de servicios de todos y cada uno de los demandantes fueron allegados por el Municipio de Tunja y obran en el expediente a folios 113 a 124.

4. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00200-00** Niéguese la prueba solicitada en el acápite denominado "A la entidad territorial demandada" del capítulo denominado "Solicitada mediante oficio", pues los certificados de tiempo de servicios de todos y cada uno de los demandantes fueron allegados por el Municipio de Tunja y obran en el expediente a folios 137 a 165.

5. En cada uno de los procesos de qué trata esta audiencia, Niéguese, de conformidad con el artículo 168 del C.G.P., las pruebas solicitadas por el apoderado de la parte actora en el numeral "II. Al Ministerio de Educación Nacional" del acápite denominado "Solicitadas mediante Oficio", consistente en oficiar al Ministerio de Educación Nacional, para que remita algunos conceptos frente a la viabilidad del derecho reclamado, toda vez que la prueba solicitada

no es conducente y pertinente pues el derecho laboral solicitado no es factible de ser probado mediante los documentos pedidos.

8.2. PARTE DEMANDADA:

8.2.1. <u>PRUEBAS DEL MUNICIPIO DE TUNJA:</u>

- **DOCUMENTALES:**

1. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00183-00** se apreciarán con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 113 a 176 del expediente.

2. En el proceso **N° 15001-3333-006-2013-00200-00** se apreciarán con el valor que por ley les correspondan a los documentos vistos a folios 109 a 165 del expediente.

8.2.2. <u>PRUEBAS DE LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL:</u>

La Nación – Ministerio de Educación Nacional no aporto ningún elemento probatorio para el asunto bajo análisis.

8.3. PRUEBAS DE OFICIO

El Despacho considera que no es necesario decretar ningún medio de prueba en el presente caso, de conformidad con lo previsto en el numeral 10° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las partes quedan notificadas en estrados.

9. PRESCINDIR DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS.

Atendiendo a que el **asunto sometido a consideración del Juzgado es de puro derecho,** pues lo debatido es la aplicación de la normatividad relacionada con la prima de servicios y que las pruebas obrantes en el expediente son suficientes para proferir decisión de fondo, el Despacho dará **aplicación al inciso final del artículo 179 del C.P.A.C.A.**, para lo cual se prescinde de la audiencia de pruebas, se procede a escuchar los alegatos de conclusión expuestos por las partes y el concepto del Ministerio Público y dictar sentencia.

La anterior decisión queda notificada en estrados.

10. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

El Despacho concede el uso de la palabra a las partes para que presenten sus **alegatos de conclusión:**

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado de la parte actora**, quien manifiesta: Ratifica los argumentos expuesto en el escrito de demanda, dado que los actos administrativos que crearon la prima de servicios y la bonificación no han sido declarados de nulidad por lo que se presume su vigencia, por tanto en aras del principio de igualdad debe reconocerse y pagarse dichos emolumentos.

Se le concede el uso de la palabra al **apoderado del Municipio de Tunja**, quien manifiesta: Indica que a los docentes ya les están pagando las prestaciones el Ministerio de Educación Nacional y la prima alegada es consagrada solo para el personal al administrativo del ente territorial. En cuanto a la bonificación o prima de antigüedad, se tienen que al personal docente no se le puede cancelar prestaciones que no estén autorizadas por el Ministerio de Educación, además de que se consagro contra la ley pues

el acuerdo lo expidió el Consejo Municipal quien no tenía competencia para ello, por lo que es contrario a la constitución y a la ley.

Se le concede el uso de la palabra a la **apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional**, quien manifiesta: Indica que su representada no es el titular de la obligación por cuanto las prestaciones de los docentes están a cargo del Fondo de Prestación del Magisterio, además de que atendiendo a la descentralización de la educación el Ministerio de Educación perdió la capacidad de ser nominadora de los docentes, por tanto hoy en día quien se encarga de los docentes son las Secretarias de Educación de las entidades territoriales, por tanto solicita se nieguen las pretensiones frente a su representada.

Se le concede el uso de la palabra al **Procurador 67 delegado a este Despacho,** quien manifestó: Señala que los Acuerdos Nº 065 de 1981 y Nº 003 de 1991 crearon una prima de servicios y una bonificación para los empleados al servicio del Municipio de Tunja, sobre estas normas de carácter local debemos indicar que la constitución puso en cabeza del congreso y del gobierno nacional la facultad de establecer la remuneración de los empleados territoriales y solo dejo en cabeza de las entidades territoriales la facultad de crear las escalas de remuneración y no de crear factores salariales y prestaciones, frente a esto podemos encontrar jurisprudencia del H. Consejo de Estado y de la H. Corte Constitucional en donde se ha dicho que los entes territoriales no son las competentes para fijar la remuneración de los empleados por lo que ha inaplicado por inconstitucional las ordenanzas y acuerdos mediante los cuales las entidades territoriales fijan prestaciones para los empleados de sus dependencias, por lo anterior considera que no hay lugar al reconocimiento pretendido por cuanto los acuerdos mediante los cuales se crearon no están de acuerdo con las facultades señaladas en la Constitución.

11. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

Escuchados los alegatos presentados por la partes, de conformidad con el artículo 179 y 187 de la ley 1437 de 2011, se procede a dictar sentencia conforme la siguiente motivación.

I. ANTECEDENTES (Resumen de la Demanda y su contestación)

El apoderado de la **parte actora**, en su escrito de demanda, afirma que, no obstante que el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refiere al personal docente nacional o nacionalizado, hoy sin importar el tipo de vinculación, la entidad accionada adeuda a los demandantes el pago de la prima porque: (i) El proceso de nacionalización de los docentes fue revertido en virtud del proceso de descentralización administrativa a partir de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001. Con ocasión de este proceso la Nación fue subrogada por las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones que le correspondían en materia salarial y prestacional; (ii) El artículo 81 de la Ley 812 de 2003 se ocupó del régimen salarial y prestacional de los docentes, sin distinguir entre docentes nacionales, nacionalizados o territoriales, así: *"Articulo 81. Régimen prestacional de los docentes oficiales. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados o territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley"*; (iii) El artículo 6º estableció que correspondía a la ley y a sus reglamentos señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de las plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales, dispuso que el régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrían el carácter de servidores públicos de régimen especial de los órdenes departamentales, distritales y municipales. Por todo lo anterior indica que los demandantes en la actualidad tienen el mismo régimen de los servidores públicos de la entidad demandada, en acatamiento de esa norma de descentralización, y que por ende en aplicación del principio constitucional de igualdad tiene los mismos derechos que los demás funcionarios, especialmente a recibir la prima extralegal o de servicios y la bonificación – prima de antigüedad.

Refiere que la prima extralegal o de servicios fue creada a partir del 1º de enero de 1981 en el artículo 1º del Acuerdo Nº 065 del 10 de septiembre de 1981 a favor de los empleados y trabajadores al servicio del Municipio de Tunja equivalente a un mes de sueldo, pagaderos dentro de los primeros 15 días del mes de julio de cada año, esta prima de servicios anual fue reglamentada mediante el Decreto Nº 0087 del 30 de noviembre de 1981. Así mismo, indica que la bonificación (Prima de antigüedad) fue creada a partir del 1º de marzo de 1991 en el artículo 1º del Acuerdo Nº 003 del 01 de marzo de 1991 a favor de los empleados públicos al servicio del Municipio de Tunja consistente en un 1 mes de salario para el empleado que cumpla 5 años, dos meses de salario cuando cumpla 10 años, tres meses de salario cuando cumpla 15 años y cuatro meses de salario cuando cumpla 20 años de servicio continuos o discontinuos al servicio de tales dependencias. Por lo anterior afirma que la entidad está obligada al reconocimiento y pago de dichos factores salariales al personal docente y directivo docente desde el 1 de enero de 2003, fecha desde que fue certificado como ente territorial para la administración de la Educación Publica, por efectos de la descentralización administrativa, para la administración de los recursos del sector educación, conforme a la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001.

Por su parte el **Municipio de Tunja**, a través de su apoderado manifiesta oponerse a las pretensiones, toda vez que la prima de servicios fue creada para el personal administrativo de la planta global del Municipio de Tunja y pagada con recursos propios, y no para el personal docente quienes tienen un régimen salarial y prestacional diferente que es financiado con recursos del sistema general de participaciones, razón por la cual no le está permitido a la Secretaria de Educación Municipal reconocer y pagar acreencias que no están autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 715 de 2001.

En cuanto a la bonificación por servicios – prima de antigüedad indica que la misma fue creada a través del Acuerdo Municipal Nº 03 de 1991, como factor salarial para los empleados de planta del Municipio de Tunja a efectos de liquidar vacaciones, prima de vacaciones y demás prestaciones sociales. No obstante señala que mediante visita fiscal practicada por la Contraloría Municipal de Tunja el 08 de septiembre de 2008 a la Oficina

de Hojas de Vida de la Secretaria Administrativa del Municipio de Tunja se determinó que el Municipio de Tunja podría estar incurriendo en una falta fiscal, disciplinaria y/o penal, razón por la cual el ente territorial procedió a suspender su reconocimiento y pago teniendo en cuenta que la Contraloría, el Departamento Administrativo de la Función Publica y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado concluyeron que tal erogación era de carácter extralegal, pues cuando el Consejo Municipal expidió el Acuerdo 003 de 1991 quebranto la normatividad constitucional y legal, ya que se arrogó facultades que estaban en cabeza del Congreso y en especial del Gobierno Nacional. Por lo anterior solicita como al Despacho -excepción de inconstitucionalidad- se inaplique esa norma de orden Municipal.

A su vez, la **Nación – Ministerio de Educación Nacional,** en la contestación dada al proceso **N° 15001-3333-006-2013-00200-00,** manifiesta que no es el titular de la obligación puesto que la ley no le encargo de forma alguna de intervenir en el reconocimiento y pago de prestaciones sociales o de salud, el cual está a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Así como tampoco de los trámites de las reclamaciones, las cuales se encuentran a cargo de la entidad territorial correspondiente, sin que haya lugar a que se interprete como una delegación y que estén actuando a nombre del ministerio, pues dada la descentralización del sector educativo en virtud de la Ley 60 de 1993, este Ministerio perdió la facultad de ser nominador de los docentes, facultad que fue trasladada a los Departamentos y hoy por la Ley 715 de 2001 a los Municipios, en consecuencia son estos últimos quienes tienen a cargo la administración del personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales, en consecuencia corresponde a los gobernadores y alcaldes de los departamentos, distritos y municipios.

Respecto a la prima de servicios que reclaman los docentes afirma que el Decreto 1042 de 1978 limita expresamente su aplicación a los funcionarios de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, entidades de las que no hacen parte los docentes. Así mismo, el artículo 3º al clasificar los empleos a los cuales les es aplicable el citado Decreto tampoco incluye al personal docente, pues relaciona cargos de nivel directivo, asesor, ejecutivo, profesional,

técnico, administrativo y operativo, los cuales no son equiparables con los cargos y la nomenclatura que en la actualidad establecen los Estatutos Docentes previstos en los Decretos Ley 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

- **Pretensiones:**

Con el presente proceso la parte demandante solicita:

PRIMERA: Se declare la NULIDAD de los Actos Administrativos contenidos en los Oficios,

PROCESO N° 15001-3333-006-2013-00183-00:		
NOMBRE	**CEDULA**	**ACTO ADMINISTRATIVO**
LUZ MARINA ROA LEGUIZAMON	23,752,231	SE-M-CART-2010-43 DEL 22 DE JULIO DE 2013
MARIA LUCY LOPEZ AGUILAR	24,216,924	SE-M-CART-2010-49 DEL 22 DE JULIO DE 2013
MAURICIO DE JESUS ASCENCIO CHAPARRO	6,774,530	SE-M-CART-1707-09 DEL 24 DE JUNIO DE 2013
MARTHA CECILIA ROJAS CURREA	23,273,161	SE-M-CART-1781-097 DEL 02 DE JULIO DE 2013
NESTOR ORLANDO CELY BAUTISTA	6,77,053	SE-M-CART-1781-108 DEL 02 DE JULIO DE 2013
NUBIA CARO PUIN	40,023,551	SE-M-CART-1781-109 DEL 02 DE JULIO DE 2013
BLANCA ELVIRA SOSA AMAYA	40,016,643	SE-M-CART-1781-015 DEL 02 DE JULIO DE 2013
SANDRA STELLA CASTELLANOS AGUDELO	40,017,634	SE-M-CART-1781-126 DEL 02 DE JULIO DE 2013
LILIA AURORA MORENO BARAJAS	40,008,011	SE-M-CART-1781-0075 DEL 02 DE JULIO DE 2013

LUIS ALBERTO GUERRERO CASTELBLANCO	6,768,158	SE-M-CART-1781-082 DEL 02 DE JULIO DE 2013
FANNY ZABALETA GONZALEZ	40,012,234	SE-M-CART-1781-043 DEL 02 DE JULIO DE 2013
GLORIA INES COLMENARES SANDOVAL	40,021,140	SE-M-CART-1781-052 DEL 02 DE JULIO DE 2013

PROCESO N° 15001-3333-006-2013-00200-00:		
NOMBRE	**CEDULA**	**ACTO ADMINISTRATIVO**
GLADYS COLMENARES SANDOVAL	40,038,698	SE-M-CART-1781-049 DEL 02 DE JULIO DE 2013
STELLA GALINDO VELASCO	40,034,983	SE-M-CART-1781-128 DEL 02 DE JULIO DE 2013
LUZ MARINA ABAUNZA ESPITIA	40,018,220	SE-M-CART-1781-085 DEL 02 DE JULIO DE 2013
JACQUELINE RINCON LOPEZ	40,040,107	SE-M-CART-1781-061 DEL 02 DE JULIO DE 2013
CLAUDIA ESPERANZA URIBE CHACON	40,020,412	SE-M-CART-1781-026 DEL 02 DE JULIO DE 2013
ADRIANA RODRIGUEZ ROJAS	40,045,480	SE-M-CART-1781-002 DEL 02 DE JULIO DE 2013
GLORIA ESPERANZA MOLINA GALLEGO	40,046,799	SE-M-CART-1781-051 DEL 02 DE JULIO DE 2013
SANDRA RAQUEL FONSECA CANO	40,035,640	SE-M-CART-1781-125 DEL 02 DE JULIO DE 2013
MARIA CLAUDIA ESPERANZA BERNAL CASTEBLANCO	40,030,699	SE-M-CART-1781-091 DEL 02 DE JULIO DE 2013
ANA ROSA TELLEZ CARREÑO	40,030,654	SE-M-CART-1781-007 DEL 02 DE JULIO DE 2013

DIANA ZULIBETH LEON HERNANDEZ	33,379,629	SE-M-CART-1781-030 DEL 02 DE JULIO DE 2013
ROSA TULIA FORERO ROJAS	23,292,461	SE-M-CART-1781-120 DEL 02 DE JULIO DE 2013

por medio de los cuales niega el reconocimiento, liquidación y pago de la prima extralegal y la bonificación – prima de antigüedad, a que tiene derecho los demandantes, por laborar (o haber laborado) como Docente, según lo Ordenado en el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 0065 del 10 de septiembre de 1980 y su Decreto Reglamentario Número 0087 del 30 de noviembre de 1981 y del artículo primero del Acuerdo 003 del 1 de marzo de 1991, respectivamente.

SEGUNDA: De acuerdo a lo anterior y a Título de restablecimiento del derecho, se proceda al reconocimiento, liquidación y pago de la prima extralegal o de servicios equivalentes a treinta (30) días de salario y la bonificación – prima de antigüedad, desde el 1 de enero de 2003 a la fecha.

TERCERA: Que se proceda a reajustar y pagar todas las prestaciones sociales y salariales que habitualmente reciben los demandantes, para que la prima extralegal o de servicios y la bonificación – prima de antigüedad sea tenida en cuenta en las correspondientes liquidaciones.

CUARTA: Que las anteriores sumas de dinero, sean indexadas en los términos ordenados en la Ley y en las Sentencias que sobre el tema se han proferido, es decir mes a mes, desde la fecha de su exigibilidad hasta la fecha del pago efectivo.

QUINTA: Que sobre las anteriores sumas de dinero, se reconozcan los intereses corrientes y moratorios a la máxima tasa fijada por la superbancaria, en los términos ordenados en la Ley y en las Sentencias que sobre el tema se han proferido, es decir mes a mes, desde la fecha de su exigibilidad hasta la fecha del pago efectivo.

SEXTA: La liquidación de las anteriores condenas y el cumplimiento de la sentencia, deberá efectuarse conforme a lo preceptuado en los Artículos 187, 192 y 193 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

Surtidas a cabalidad todas las demás etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observen causales de nulidad de lo actuado, es el momento de proferir la decisión que merezca la *litis*.

2.1. Problema Jurídico:

El fundamento del presente proceso es decidir sobre la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se negó a los accionantes el reconocimiento, liquidación y pago de la prima extralegal o de servicios y la bonificación – prima de antigüedad. Para efectos de dictar sentencia dentro del presente proceso, se hace necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿Tienen derecho los demandantes a que el Municipio de Tunja le reconozca, liquide y pague la prima extralegal o de servicios consagrada en el Acuerdo N° 0065 del 10 de septiembre de 1980 y la bonificación para empleados públicos al servicio de la administración consagrada en el Acuerdo N° 003 del 1° de marzo de 1991, los cuales fueron expedidos por el Concejo Municipal de dicha entidad territorial?

2.2. Cuestiones previas.-

2.2.1. Pruebas obrantes en copias simples dentro del *sub lite*.-

Sobre este particular, manifiesta el Despacho que a las mismas se les dará pleno valor probatorio, por cuanto éstas fueron debidamente incorporadas en la presente diligencia, sin que las mismas fueran en momento alguno controvertidas o tachadas por la respectiva parte

contraria.

La anterior aclaración se efectúa dado que, de conformidad con el inciso uno del artículo 215 del C.P.A.C.A., se debía presumir salvo prueba en contrario, que las copias simples tendrían el mismo valor de la original cuando no hubiesen sido tachadas de falsas, no obstante, a partir de la promulgación de la ley 1564 de 2012 (Código general del Proceso), es decir el día 12 de julio del año 2012, el inciso primero del mencionado artículo 215 fue derogado[6].

2.3. Argumentos y Sub argumentos que resuelven el problema jurídico planteado.

En orden a resolver el asunto sometido a consideración de este Juzgado, el Despacho estudiara, si los Consejos Municipales tenían la facultad para establecer tanto factores salariales como prestaciones sociales en la constitución política de 1886 (aplicable a este caso).

2.3.1. De la Competencia de las Corporaciones Territoriales en vigencia de la Constitución de 1886 para crear factores salariales y/o prestacionales.

A partir del acto legislativo No. 1 de 1968, la competencia para determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales, tenía única y exclusivamente carácter legal, no siendo viable su reconocimiento mediante actos jurídicos de distinto contenido - acuerdos, ordenanzas, actas convenio o convenciones colectivas -[7].

---

[6] Ver el articulo 626

[7] Frente al tema encontramos concepto del H. Consejo de Estado, en el que se indicó:

"(.)

De todo lo anterior, se tiene que antes de la expedición de la Constitución de 1991, conforme a la reseña histórica, el sistema salarial y prestacional de los empleados públicos presentaba las siguientes características:

a) De 1886 a 1968. Según el texto original del artículo 62 de la Constitución de 1886, la ley determinaba las condiciones de jubilación y el Congreso de la República creaba todos los empleos y fijaba sus respectivas dotaciones (artículo 76.7).

En igual sentido, se encuentra sustentado en el Decreto N° 1333 de 1986, mediante el cual se instituyó el Código de Régimen Municipal, en sus artículos 288, 290[8] y 291[9].

Así las cosas, es incuestionable que a la luz de la Constitución de 1886, en especial partir de la Reforma Constitucional de 1968, las Corporaciones Públicas carecían de competencia para fijar salarios y prestaciones a favor de los empleados públicos del orden territorial.

2.3.2. De la Competencia de las Corporaciones Territoriales en la Constitución de 1991 para crear salarios y prestaciones.

Con el Acto Legislativo No. 3 de 1910, se facultó a las Asambleas para fijar el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos (art. 54.5).

El artículo 22 de la ley 6ª de 1945 facultó al gobierno para señalar por decreto las prestaciones a pagar a los empleados territoriales. ***No existía norma, como tampoco ahora, que facultara a las entidades territoriales para establecer prestaciones sociales.***

b) A partir del acto legislativo No. 1 de 1968, el Congreso determinaba las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales (art.11).
Sin embargo, se contempló la posibilidad de revestir "pro tempore" al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para regular la materia (artículo 76.12). En todo caso, es claro que para esa época el régimen prestacional de los empleados públicos de todos los niveles - Nacional, seccional o local - tenía única y exclusivamente carácter legal, no siendo viable su reconocimiento mediante actos jurídicos de distinto contenido - acuerdos, ordenanzas, actas convenio o convenciones colectivas -.
( )

El artículo 92.3 del decreto 1333 de 1986, estableció como atribución de los concejos municipales, a iniciativa del alcalde respectivo, la de determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, funciones que, respecto a las entidades descentralizadas municipales, se otorgaron a las autoridades señaladas en los actos de creación o en sus estatutos orgánicos (artículo 290 ibídem).

". El Código de Régimen Municipal -decreto 1333 de 1986- en los artículos 288 y 289, da como función para los concejos municipales, respectivamente, la de "... fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo" y la determinación de plantas de personal de las alcaldías, secretarías y de las oficinas y dependencias.

Respecto de las entidades descentralizadas municipales, el artículo 290 de este decreto especifica que las funciones a que se refieren los artículos anteriores serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos". (Providencia del 18 de Julio de 2002, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce)

[8] **Artículo 288º.-** Corresponde a los Concejos, a iniciativa del Alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las Alcaldías, Secretarías y de sus oficinas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.
Estas mismas funciones serán cumplidas por los Concejos respecto de los empleados de las Contralorías, Auditorías, Revisorías, Personerías y Tesorerías.

Artículo 290º.- Las funciones a que se refieren los artículos anteriores en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.

[9] **Artículo 291.** "El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales **será el que establezca la ley**, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los Municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones". (Negrilla fuera del texto)

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 (7 de julio de 1991), artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, se otorgó al Gobierno Nacional la potestad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, con base en las normas generales que expida el Congreso de la República.

En respuesta a esta facultad el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, mediante la cual fijo las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y en su artículo 12 sostuvo:

> *"El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales* ***será fijado por el Gobierno Nacional****, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.*
>
> *En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.*
>
> *Parágrafo: El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional".*

Artículo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 1995, en el entendido que las facultades conferidas al Gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales, y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.

Frente a este punto el Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples oportunidades, una de ellas en la sentencia del siete (07) de febrero de dos mil trece (2013), en la cual plasmó:

> *"Ahora bien, en el año 1968 se profirió el Acto Legislativo No. 1 de 1968, modificatorio de la Constitución Política de 1886, que introdujo el concepto de escalas de remuneración, que debían ser establecidas por el Presidente de la República para el nivel Nacional, por las Asambleas para la Administración Departamental y por los Concejos en el orden Municipal.*
>
> *(...)*

En este orden de ideas, se tiene que desde la reforma constitucional de 1968. se establece una competencia compartida y concurrente en materia salarial[10]*, pues tanto el Presidente de la República, como los Gobernadores. podían fijar los emolumentos de los empleados de sus dependencias, siempre con sujeción a las leyes o normas expedidas por el Congreso y las Asambleas.*

Con la entrada en vigencia de la actual Carta Magna, se continuó con estos mismos lineamientos, atribuyendo a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales la facultad de establecer las escalas de remuneración dentro de los lineamientos generales fijados en la Ley, esto es: nivel, grado y remuneración básica.

Así pues, la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados territoriales. en términos de la nueva Constitución, quedó de forma concurrente, y así lo corroboró la corte Constitucional al proferir la sentencia C-510 de 1999 cuando dijo:

(..)

Tal como se expone, ***la Carta de 1991 reservó la facultad de fijar el régimen salarial de los empleados públicos en cabeza del Congreso y del Gobierno Nacional****, sin perjuicio de la competencia asignada a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para determinar las escalas salariales.*

De lo anteriormente expuesto, se advierte que hubo un cambio de competencia para fijar el régimen salarial de los empleados territoriales a partir del año 1968, situación que se consolidó definitivamente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

(...)

Así pues, se da la tan mencionada competencia concurrente de que en principio habló la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999 para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales. ***Por un lado está el Congreso de la República, quien es el que señala los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Por otro lado se encuentra el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Las asambleas departamentales y concejos municipales, entran en el deber de determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate; y finalizan la concurrencia los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes.*** *Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.*[11] *(Negrilla y Subraya fuera de texto)"*

---

[10] Teniendo en cuenta que el régimen prestacional correspondía al Congreso de la República.

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00282-01(0273-11)

En consecuencia, las Corporaciones Públicas territoriales no pueden establecer salarios ni prestaciones sociales mediante Ordenanzas y Acuerdos, ya que su función administrativa consiste únicamente en establecer las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo para la administración territorial (artículos 300 No. 7°, y 313 No. 6° de la C.P.).

2.3.3. Régimen salarial y prestacional de los docentes

Dentro de los estatutos que se han aplicado al régimen jurídico de los salarios y prestaciones de los docentes oficiales, se encuentran: La **Ley 43 de 1975**, mediante la cual se nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando las entidades territoriales, definiéndola como un servicio público a cargo de la Nación; en consecuencia, los gastos ocasionados por dicho servicio que sufragaban las entidades territoriales pasaron a ser cubiertos por la Nación en los términos que fijó la ley.

Luego, mediante el **Decreto 2277 de 1979,** se expidieron normas sobre el ejercicio de la profesión docente y se adoptó el *"régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la profesión docente en los distintos niveles y modalidades que integran el Sistema Educativo Nacional, excepto el nivel superior que se regirá por normas especiales".*

Con posterioridad se expidió la **Ley 91 de 1989** que creó el "Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio" que tiene como objetivos: (i) *efectuar el pago de prestaciones sociales del personal afiliado; (ii) garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales que contrata con ciertas entidades, de conformidad con las instrucciones que al respecto imparta el Consejo Directivo del Fondo; (iii) velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes; y (iv) propender porque todas las entidades*

deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones"[12]. El artículo 15 de la ley en mención, estableció el régimen del personal docente nacional y nacionalizado, a partir de su vigencia y el que se vincule con posterioridad al 1º de enero de 1990, el que se regiría por las siguientes disposiciones:

> *"1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.*
>
> *Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1o. de enero de 1990, para efecto de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta ley.*
> *(....)*
> ***"Parágrafo 2o.** El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, en 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" (resaltado fuera de texto).*

Por su parte, la **Ley 60 de 1993**, estableció los servicios y competencias en materia social a cargo de las entidades territoriales y la Nación y se distribuyeron recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Es así como respecto a la "administración de personal", el artículo 6[13] remite a lo previsto en la Ley 91 de 1989.

En el mismo sentido, la Ley 115 de 1994 "Ley General de la Educación", en el capítulo 3º regula la "Carrera Docente". El artículo 115[14] se ocupa del régimen salarial y prestacional,

---

[12] Sentencia C-928 de 2006

[13] *"El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, (...) "....*

"El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán el carácter de servidores públicos de régimen especial, de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a. de 1992".

[14] ***"Artículo 115**. Régimen de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la ley 60 de 1993 y en la presente ley.*
(. .)".

En el artículo 175 regula lo relacionado con el pago de salarios de la educación, así:
"(...)

remitiendo a lo previsto en dicha materia en el Decreto 2277 de 1979 y las leyes 91 de 1989 y 60 de 1993.

De lo anterior, el Despacho puede concluir lo siguiente:

- Los docentes estatales son servidores públicos que prestan sus servicios en entidades oficiales, sometidos a un régimen especial gestionado por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con los artículos 1º del Decreto 2277 de 1979, Ley 91 de 1989 y artículo 115 de la Ley 115 de 1994, concordante con la Ley 60 de 1.993.

- De acuerdo con la ley 91 de 1989, los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirían por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, como son los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o los que se expidan en el futuro, y los nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrán el régimen vigente que tenían en su entidad territorial.

2.4. Caso concreto

La parte actora, afirma que –en atención a la descentralización de la educación- los demandantes en la actualidad tienen el mismo régimen de los servidores públicos de la entidad demandada, y que por ende en aplicación del principio constitucional de igualdad tiene los mismos derechos que los demás funcionarios, especialmente a recibir la prima extralegal o de servicios y la bonificación – prima de antigüedad, que se encuentran consagrados en el Acuerdo Nº 065 del 10 de septiembre de 1981 y en el Acuerdo Nº 003 del 01 de marzo de 1991 a favor de los empleados públicos al servicio del Municipio de Tunja. Por lo anterior asevera que la entidad está obligada al reconocimiento y pago de dichos factores salariales al personal docente y directivo docente desde el 1 de enero de

---

"Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979, la Ley 4a. de 1992 y demás normas que lo modifiquen y adicionen". Negrilla fuera de texto.

2003, fecha desde que fue certificado como ente territorial para la administración de la Educación Pública, por efectos de la descentralización administrativa, para la administración de los recursos del sector educación, conforme a la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001.

Por su parte, el apoderado del **Municipio de Tunja** propone la excepción de inconstitucionalidad, en la que solicita se inaplique el Acuerdo Municipal Nº 03 de 1991 que creo la bonificación por servicios – prima de antigüedad como factor salarial para los empleados de planta del Municipio de Tunja, pues cuando el Consejo Municipal lo expidió quebranto la normatividad constitucional y legal, ya que se arrogó facultades que estaban en cabeza del Congreso y en especial del Gobierno Nacional. En cuanto a la prima de servicios, indica que esta fue creada para el personal administrativo de la planta global del Municipio de Tunja y pagada con recursos propios, y no para el personal docente quienes tienen un régimen salarial y prestacional diferente que es financiado con recursos del sistema general de participaciones.

A su vez, el **Ministerio de Educación Nacional**, en cada una de sus contestaciones a las demandas manifiesta que no es el titular de la obligación puesto que ley no le encargo de forma alguna de intervenir en el reconocimiento y pago de prestaciones sociales o de salud, el cual está a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Así como tampoco de los trámites de las reclamaciones, las cuales se encuentran a cargo de la entidad territorial correspondiente, pues dada la descentralización del sector educativo en virtud de la Ley 60 de 1993, ese Ministerio perdió la facultad de ser nominador de los docentes, facultad que fue trasladada a los Departamentos y hoy por la Ley 715 de 2001 a los Municipios. Respecto a la prima de servicios que reclaman los docentes afirma que el Decreto 1042 de 1978 limita expresamente su aplicación a los funcionarios de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Unidades Administrativas Especiales, entidades de las que no hacen parte los docentes. Así mismo, el artículo 3º al clasificar los empleos a los cuales les es aplicable el citado Decreto tampoco incluye al personal docente, pues relaciona cargos de nivel directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, los cuales no son equiparables

con los cargos y la nomenclatura que en la actualidad establecen los Estatutos Docentes previstos en los Decretos Ley 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

Ahora bien, dentro de lo acreditado en los expedientes, tenemos:

- Que mediante Acuerdo No. 003 del 01 de marzo de 1991 del Concejo Municipal de Tunja creó una Bonificación para los empleados públicos al servicio de la Administración central del Municipio de Tunja (fls. 82 a 85 del Expediente 2013-0183 y fls. 65 a 66 Expediente 2013-0200).

- Que mediante Acuerdo No. 065 del 10 de septiembre de 1981 del Concejo Municipal de Tunja creó una Prima de Servicios Anual y una Prima Vacacional para los empleados y trabajadores al servicio del Municipio de Tunja, la cual fue reglamentada por el Decreto N° 0087 del 30 de noviembre de 1981, expedido por el Alcalde de Tunja. (fls. 77 a 80 del Expediente 2013-0183 y fls. 36 a 39 del Expediente 2013-0200).

- Que los docentes demandantes han prestado sus servicios al Municipio de Tunja, como se desprende de los actos administrativos acusados de nulidad y de los certificados de tiempo de servicios allegados. (fls. 113 a 124 del Expediente 2013-0183 y fls. 137 a 165 del Expediente 2013-0200)

- Que mediante escritos radicados el 23 de agosto de 2012 y el 24 de mayo de 2013 a través de apoderado solicitaron el reconocimiento, liquidación y pago de la prima de servicio anual creada por el Acuerdo No. 065 del 10 de septiembre de 1980 y el Decreto Reglamentario Nº 0087 del 30 de noviembre de 1980, y de la Bonificación (Prima de Antigüedad) creada por el Acuerdo Nº 003 del 01 de marzo de 1991, así como el reajuste todos los factores salariales devengados. (fls. 21 a 26 y 57-75 del Expediente 2013-0183 y fls. 18 a 23 y 58-63 del Expediente 2013-0200)

- Que el Municipio de Tunja, mediante los actos administrativos que hoy se demandan, resolvió de forma desfavorable el derecho reclamado. (fls. 27 a 39 del Expediente 2013-0183 y fls. 24 a 35 del Expediente 2013-0200)

De lo dicho en acápites anteriores logra establecer el Despacho, que las entidades territoriales no pueden desbordar sus límites en cuanto a su autonomía administrativa para regular prestaciones sociales y establecer regímenes salariales, a favor de empleados públicos, que por ley no son destinatarios de estas prestaciones.

Así las cosas, el Acuerdo Nº 0065 del 10 de septiembre de 1980, mediante el cual el Concejo Municipal de Tunja creó una Prima de Servicios Anual y una Prima Vacacional para los empleados y trabajadores al servicio del Municipio de Tunja, y el Acuerdo No. 003 del 1 de marzo de 1991, mediante el cual se crea una bonificación para los empleados públicos al servicio de la administración central del Municipio de Tunja, Contraloría, Personería y Concejo Municipal de Tunja, fueron expedidos por el Concejo Municipal sin tener competencia.

Entonces, siendo clara la falta de competencia en la Constitución Política de 1886 (aplicable al presente caso) de los Concejos Municipales, para regular aspectos prestacionales de los empleados públicos, y al encontrar que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 se mantuvo los mismos lineamientos, es evidente que cualquier Acuerdo que expida el Concejo Municipal creando o fijando una prestación o factor salarial resulta inaplicable por inconstitucionalidad, tal como lo sostienen el artículo 215 de la Constitución de 1986 y el artículo 4° de la Constitución Política de 1991, este último señala:

> *"ART. 4º—La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*
>
> *Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades."*

Siendo así las cosas, se encuentra acreditada la excepción de inconstitucionalidad propuesta por el apoderado del Municipio de Tunja respecto del Acuerdo Nº 0065 del 10 de septiembre de 1980, con su Decreto Reglamentario N° 0087 del 30 de noviembre de 1981, y respecto del Acuerdo Nº 003 del 01 de marzo de 1991, y en consecuencia se inaplicaran por inconstitucional al caso en concreto, dejando en consecuencia sin fundamento jurídico el reconocimiento de la Prima de Servicios Anual y el reconocimiento de la Bonificación de Tiempo servido solicitadas en las demandas, toda vez que -como ya se expuso anteriormente- la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el legislador, y no a las corporaciones públicas territoriales o a las autoridades de otros órdenes, las que, además, tienen prohibido arrogársela.

Sobre el tema en un pronunciamiento más reciente el H. Consejo de Estado[15] expuso:

> *Al respecto es preciso tener en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que la creación de prestaciones sociales para los empleados públicos desde la Constitución Nacional de 1886, es facultad exclusiva del Gobierno de la República o del Presidente en uso de facultades extraordinarias.*
>
> *A partir de la Constitución Política de 1991, la competencia para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, se mantuvo en cabeza del Congreso de la República de conformidad con lo establecido en el literal e), numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política al señalar:*
>
> *"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*
>
> *19 .Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...)*
>
> *e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la fuerza pública. (...)"*
>
> *Por su parte, el artículo 189 de la Carta Política, atribuyó al Presidente de la República la competencia para fijar los emolumentos de los cargos de la Administración Central, atendiendo los parámetros establecidos por la Ley.*
>
> *En aplicación de tal competencia, el Congreso de la República expidió la Ley 4 de 1992, estableciendo las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza*

[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del siete (7) de marzo de dos mil trece (2013), C. P. DR. ALFONSO VARGAS RINCÓN, Número Interno: 1449-2012.

Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

En materia salarial y prestacional de los empleados públicos, existe una competencia compartida entre el Congreso y el Presidente de la República, en donde el Órgano colegiado faculta al Ejecutivo para fijar las dotaciones y emolumentos de los servidores públicos con base en las normas generales que establecen los objetivos y criterios para el efecto.

En tal virtud, el Congreso de la República mediante la Ley 4 de 1992, facultó al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional entre otros de los empleados públicos del orden Nacional cualquiera que sea su sector, denominación o régimen (Art. 1). El artículo 2 ibídem dispuso lo siguiente:

"Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;

b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;

c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo; (...)."

El artículo 10 ibídem determinó que ***todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los Decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos****.*

Por lo tanto, se observa que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es legal y reglamentario razón por la cual debe ser fijado por las autoridades competentes como quedó establecido.

En ese sentido, esta Corporación[16], declaró la nulidad del Decreto Departamental 001006 de 1 de julio de 1993, por considerar que según lo establecido en la Carta Política, la Ley y la Jurisprudencia tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional, no era posible que el Gobernador del Departamento de Boyacá, cuando autorizó a los Directores de los Hospitales para que reconocieran derechos económicos a los empleados públicos que laboraban en dichas instituciones, los cuales derivaban en su mayoría de una Convención Colectiva, desconoció competencias conferidas por la ley y la Constitución Política a otros órganos del Estado, aunado a que transformó infundadamente la facultad que le concedió la Asamblea Departamental en virtud de la Ordenanza 001 de 1993, que no era otra que la de ejercer funciones relacionadas con el proceso de descentralización del Sector Salud Departamental, la cual es totalmente diferente a la de regular temas prestacionales y salariales de los servidores públicos departamentales.

Por lo tanto, no es posible acceder a lo pretendido por cuanto como quedó visto, la Resolución 1182 de 1993 estableció prestaciones para los empleados públicos del Hospital Regional de Duitama usurpando las atribuciones propias del Legislador, situación que no fue desvirtuada por la demandante, sin que existan emolumentos que puedan ser reajustados en virtud de la inflación anual.

---

[16]Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Sentencia del 9 de febrero de 2012, Consejero Ponente: doctor Luis Rafael Vergara Quintero, Número Interno 2111-2007.

En consecuencia se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá que declaró probadas las excepciones y se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo y en su lugar se denegarán las súplicas de la demanda y se inaplicaron por Inconstitucionales el Decreto 1006 de 1 de julio de 1993, proferido por el Gobernador de Boyacá y la Resolución 1182 de 1993 proferida por el Gerente del Hospital regional de Duitama.

Igualmente, la misma Corporación con el fin de explicar dichas competencias en sentencia del siete (07) de febrero de 2013 indicó:

De lo anteriormente expuesto se infiere que ***la facultad que se le otorgó a las Corporaciones públicas de los distintos entes territoriales y a sus representantes, en lo pertinente, fue la de fijar las escalas de remuneración, entendidas como un ordenamiento numérico contentivo de los diferentes grados de remuneración que puedan existir, las cuales deben ejercerse dentro del marco de las disposiciones legales conforme a la ley general que sobre la materia expidió el Congreso de la República, esto es, la 4ª de 1992.***

Esta Corporación[17] interpretando el tratamiento normativo, doctrinario y jurisprudencial[18] de la noción de ***"escala salarial"*** *reafirmó la tesis sobre el carácter técnico de la competencia de las Asambleas Departamentales en materia salarial, por cuanto* ***la facultad de fijar las escalas salariales es para determinar los grados o niveles para las distintas categorías de empleos y no para crear elementos o factores salariales.***

El Concepto al que se hace alusión dijo que la competencia para establecer la escala salarial "(...) comprende únicamente la facultad de establecer en forma sucesiva, numérica, progresiva y sistemática tablas salariales por grados, en donde se consignan la asignación o remuneración básica mensual para el año respectivo, teniendo en cuenta la clasificación por niveles de los diferentes empleos -sobre la base además de que cada nivel tiene una nomenclatura específica de empleos y una escala de remuneración independiente-, ***no involucrándose dentro de tal concepto la potestad de crear factores salariales diferentes.[19]"****(Negrillas de la Sala)*

En el caso concreto, basta con leer los artículos que comprenden los Acuerdos Nº 0065 del 10 de septiembre de 1980 y N° 003 de 1991 para convencerse de que lo allí establecido está lejos de ser una determinación de las **escalas de remuneración** correspondientes a las distintas categorías de empleo de la Administración Municipal, única función que

[17]Concepto 1518 M.P Susana Montes de Echeverri

[18]Sentencia C-416 de 1992 M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, siete (7) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 52001-23-31-000-2008-00282-01(0273-11)

ostentan las Corporaciones territoriales en la determinación del régimen salarial de los empleados públicos territoriales.

En este orden de ideas, cuando se expidieron los Acuerdos Nº 0065 del 10 de septiembre de 1980 y Nº 0003 de 1991, el Concejo Municipal de Tunja, sin duda, quebranto la normatividad constitucional y legal, pues al crear la prestación social (en este caso una Prima de Servicios Anual y una bonificación), se arrogo facultades que estaban en cabeza del Congreso y en especial del Gobierno Nacional, siendo aplicable la excepción de inconstitucionalidad.

De otra parte, considera pertinente el Despacho indicar que los docentes oficiales tienen un régimen salarial y prestacional propio[20], por lo que no es posible dar aplicación a las prerrogativas establecidas para otros regímenes- para el caso concreto el de los empleados del Municipio-, por cuanto no puede tomarse apartes específicos de cada régimen, alegando la aplicación de los principios de favorabilidad e igualdad-, ya que cada uno obedece a criterios y características diversas. Así pues, en los términos de la **sentencia de constitucionalidad C- 402 de 2.013** de la Corte Constitucional -sentencia que hace tránsito a cosa juzgada y tiene efectos erga omnes, con obligatoriedad en su aplicación para todos los jueces de la República-, es improcedente realizar un juicio de igualdad entre prestaciones de diferentes regímenes laborales.

3.5. Costas.

Finalmente respecto de la condena en costas, cabe recordar que el artículo 188 del CPACA establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

---

[20] Régimen que –como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional- no es violatorio del derecho a la igualdad, al respecto en sentencia C-928 de 2006 señaló: *"(...) el régimen especial de los docentes en Colombia no se encamina a discriminarlos sino a protegerlos y favorecerlos, dada la importante labor que desempeñan para la sociedad y el Estado. (..) en materia de regímenes especiales, como lo es aquel del Magisterio, que como se ha visto comprende al mismo tiempo aspectos prestacionales y de seguridad social, reiteradamente la Corte ha señalado que aquél no es, en sí mismo, violatorio del derecho a la igualdad"*

De conformidad con lo anterior, y en virtud del artículo 365 Nº 8 del C.G.P. no habrá condena en costas atendiendo a que no aparece probado en el expediente que se hayan causado[21]. De esta forma se aclara que se cambia la postura que venía adoptando el Despacho en anteriores sentencias.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

F A L L A:

---

[21] Al respecto el H. Consejo de Estado en providencia del 22 de julio de 2014, radicado interno 3981-2013, expreso:

"De la condena en costas.
Al respecto, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) estableció que: "salvo en los procesos en los 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". En ese sentido, a diferencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), impone al Juez pronunciarse respecto de la condena en costas atendiendo a elementos objetivos, sin tener en consideración el análisis de carácter subjetivo con ocasión de la actuación de las partes.

Debe advertirse que dicha condena es una figura que surge del proceso propiamente dicho y hace relación a los gastos en los que se debe incurrir para obtener una declaración o ejecución judicial de un derecho[17].Éstas deben ser sufragadas por aquel que fue vencido en el proceso[18] y, comprende además de las expensas necesarias, las agencias en derecho, es decir el pago de honorarios del abogado de la parte que obtuvo un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses[19].

No obstante, el reconocimiento efectivo de las costas judiciales dependerá de la causa y razón que motivaron el gasto, por lo tanto, a la parte que obtuvo un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, le corresponde no sólo acreditar que se causaron sino también el monto en que incurrió, para que, con fundamento en ello y de acuerdo a los criterios establecidos por el legislador[20], se cuantifiquen. Debe tenerse en cuenta, que en el evento de que no se pruebe su causación material, pueden liquidarse sin reconocimiento alguno.

Ahora bien, para efectos de este trámite, el artículo 366 del Código General del Proceso estableció que la competencia recaen en el Tribunal o Juzgado de la respectiva instancia o recurso, inmediatamente después de quedar ejecutoriada la providencia que las imponga o la de obedecimiento a lo resuelto por el superior, correspondiendo al Secretario hacer la liquidación y al Magistrado ponente o al juez aprobarla u ordenar que se rehaga. La liquidación debe incluir el valor de los impuestos de timbre, los honorarios de auxiliares de la justicia y los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que, se reitera, aparezcan comprobados y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, además de las agencias en derecho, aunque se litigue sin apoderado. La liquidación así practicada puede ser objetada y el Auto que la confirme es apelable.

Por tal motivo, y en virtud a que el A – quo condenó a la parte demandada en un "(...) 80% en costas y en agencia de derecho (...)", omitiendo el procedimiento establecido para la fijación y liquidación de estos emolumentos, la Sala aclarará el numeral sexto de la Sentencia apelada en el sentido de retirar dicho porcentaje de la condena impuesta, pues entiéndase que se deben tener en cuenta los presupuestos establecidos en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso."

Primero.- Declarar **probada la excepción de Inconstitucionalidad**, propuesta por el apoderado del **MUNICIPIO DE TUNJA,** por lo expuesto en la parte motiva.

Segundo.- Inaplicar por inconstitucionalidad, los Acuerdos Nº 0065 del 10 de septiembre de 1980, con su Decreto Reglamentario N° 0087 del 30 de noviembre de 1981, y el Acuerdo Nº 0003 de 1991, expedidos por el Consejo Municipal de Tunja.

Tercero.- DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto.- Abstenerse de condenar en costas de conformidad con el numeral 8º del artículo 365 del C.G.P.

Las partes quedan notificadas en estrados de conformidad con el artículo 202 del C.P.A.C.A.

No siendo otro el objeto de la presente audiencia, se da por terminada siendo las 11 a.m. y se firma por quienes intervinieron en ella.

MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO
Juez

RAÚL HERIBERTO BLANCO HERNÁNDEZ
Representante del Ministerio Público

SANDRA MARCELA JIMENEZ QUINTERO
Apoderada de la parte actora

GUSTAVO MANCIPE SAAVEDRA
Apoderado del Municipio de Tunja

CINDY PAOLA ROMERO CUETA
Apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional

ADRIANA CASTELBLANCO DÍAZ
Secretaria Ad- Hoc