



## *Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja*

Tunja, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (LABORAL)

**Radicación:** 15001-3333-010-2018-00075-00

**Demandantes:** ALBA LUCÍA PEREIRA RUEDA, AMPARO TABORDA VILLA, ANA HILDA MELO RAMÍREZ, ANA MARÍA MARTÍNEZ RAMÍREZ, ÁNGEL EDUARDO SAENZ GONZÁLEZ, BLANCA LILIA BARRETO, CLARA BEATRIZ ORTIZ VELASCO, DALLYS SÁNCHEZ CASTRO, DEYA GREYFENSTEIN DAZA ALDANA, DORA LILIA HERRERA RAMOS, EDITH JUDITH GROSSO ASPRILLA, ELVIA MARÍA SUÁREZ SÁNCHEZ, EVA HERNÁNDEZ LEÓN, FEDERICO CORTES CÁRDENAS, FLOR DE MARÍA MOLINA DE JIMÉNEZ, FLOR MARÍA BECERRA MORENO, FRANCISCO PALACIO MACIAS, GLADYS GÓMEZ BERNAL, GLORIA CECILIA BÁEZ ÁLVAREZ, GRACIELA DE LA CONCEPCIÓN CUERVO PÁEZ, GUILLERMO ANTONIO PITA MACHUCA, GUSTAVO MANRIQUE MORENO, HÉCTOR EDUARDO PARDO RÍOS, HILDA JANETH HERNÁNDEZ GAMA, JESÚS ANTONIO MEJÍA ROJAS, JOSÉ MIGUEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JUSTO LUIS GARCÍA MONTAÑEZ, LEONARDO CAMARGO PINZÓN, LILIANA DEL PILAR DOMÍNGUEZ PERALTA, LUZ ELIYER COY CAICEDO, LUZ MIRIAN TORRES GUERRERO, MAGDA YOLIMA SAAVEDRA CORTES, MARÍA ELENA GIL LUNA, MARÍA LEONOR PIRAQUIVE GONZÁLEZ, MARÍA ROSALBA FORERO PEÑA, MARLENE HORTENSIA MOLINA VARGAS, MARTHA LUCÍA MEJÍA TORREJANO, NIDYA ESPERANZA DAZA MENDIVELSO, NYDIA SUÁREZ AGUILAR, OMAR GUTIERREZ NIÑO, RAFAEL JOYA PUENTES, SANDRA MILENA AGUDELO ESCOBAR, VIVIAN LORENA GALVIS LÓPEZ, YOLANDA GARCÍA LÓPEZ.

**Demandado:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

Como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Juzgado a emitir la sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia, previos los siguientes

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.- La demanda**

##### **1.1.- Hechos relevantes**

Como fundamentos fácticos de la demanda, se indicó lo siguiente:

Los accionantes vienen prestando sus servicios como docentes vinculados a la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, desde las siguientes fechas:

Numero	Nombre	Cédula	Fecha de vinculación docente
1	Alba Lucia Pereira Rueda	23.689.514	19 de abril de 1979
2	Amparo Taborda Villa	57.407.413	25 de agosto de 1993
3	Ana Hilda Melo Ramírez	40.017.276	8 de septiembre de 1980

4	Ana María Martínez Ramírez	46.646.363	9 de noviembre de 1999
5	Ángel Eduardo Sáenz González	4.172.395	11 de diciembre de 1981
6	Blanca Lilia Barreto	24.119.751	19 de agosto de 1976
7	Clara Beatriz Ortiz Velasco	40.017.054	29 de marzo de 2004
8	Dallis Sánchez Castro	35.850.988	08 de marzo de 2006
9	Deya Greyfenstein Daza Aldana	23.605.756	25 de agosto de 1978
10	Dora Lilia Heredia Ramos	24.212.549	25 de agosto de 1993
11	Edith Judith Grosso Asprilla	24.167.184	25 de mayo de 2010
12	Elvia María Suarez Sánchez	23.993.552	11 de noviembre de 1978
13	Eva Hernández León	30.048.588	24 de junio de 1982
14	Federico Cortés Cárdenas	14.272.748	11 de mayo de 2015
15	Flor de María Molina de Jiménez	28.423.692	17 de agosto de 1978
16	Flor María Becerra Moreno	23.273.690	05 de abril de 2004
17	Francisco Palacios Macías	7.248.327	23 de marzo de 1990
18	Gladys Gómez Bernal	24.196.922	05 de marzo de 1981
19	Gloria Cecilia Báez Álvarez	40.009.132	03 de febrero de 1987
20	Graciela de la Concepción Cuervo	40.027.600	16 de enero de 1995
21	Guillermo Antonio Pita Machuca	74.375.740	09 de julio de 2008
22	Gustavo Manrique Moreno	7.245.776	19 de junio de 1978
23	Héctor Eduardo Pardo Ríos	11.405.726	9 de julio de 2008
24	Hilda Yaneth Hernández Gama	40.013.953	21 de enero de 1991
25	Jesús Antonio Mejía Rojas	71.171.625	01 de octubre de 2008
26	José Miguel Rodríguez Rodríguez	19.234.598.	18 de agosto de 1980
27	Justo Luis García Montañez	4.237.758	25 de febrero de 2004
28	Leonardo Camargo Pinzón	74.377.427	21 de julio de 2014
29	Liliana del Pilar Domínguez Peralta	23.498.250	16 de febrero de 1995
30	Luis Francisco González Cadena	4.285.375	15 de octubre de 1979
31	Luz Eliyer Coy Caicedo	23.780.184	4 de noviembre de 1994
32	Luz Miriam Torres Guerrero	23.581.996	30 de enero de 1995
33	Magda Yolima Saavedra Cortés	40.031.222	30 de diciembre de 1994
34	María Elena Gil Luna	40.016.049	18 de agosto de 1993
35	María Leonor Piraquive González	20.625.096	17 de enero de 1995
36	María Rosalba Forero Peña	23.497.355	10 de junio de 1992
37	Marlene Hortencia Molina Vargas	40.033.079	25 de febrero de 2004
38	Martha Lucía Mejía Torrejón	46.644.723	15 de febrero de 2004
39	Nidia Esperanza Daza Mendivelso	24.089.968	15 de octubre de 1979
40	Nidia Suarez Aguilar	23.284.264	20 de marzo de 1981
41	Omar Gutiérrez Niño	4.080.564	03 de Agosto de 1990
42	Rafael Joya Fuentes	6.776.035	25 de mayo de 2010
43	Sandra Milena Agudelo Escobar	33.367.680	08 de mayo de 2006
44	Viviana Lorena Galvis López	33.367.579	24 de enero de 2005
45	Yolanda García López	33.378.967	25 de mayo de 2010

2. A ninguno de los demandantes, quienes laboran como empleados públicos de carácter territorial, les fue reconocida la prestación social denominada bonificación por servicios prestados, pese a tener derecho a las mismas asignaciones salariales percibidas por los empleados públicos de carácter nacional.

3. Solicitaron el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por los accionantes, al no haberles sido reconocida la bonificación por servicios prestados, petición que fue resuelta mediante Oficio 1.2.38 – 2017 PQR4222 (fl.149 a 152 C1), en el sentido de negar el pago de la aludida prestación.

## **1.2.- Pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, solicitaron:

- Declarar la nulidad del Oficio 1.2.38 – 2017 PQR4222 del 27 de noviembre de 2017, proferido por la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá (fl.149 a 152 C1).
- Declarar que los accionantes, en su calidad de docentes al servicio de la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, tienen derecho al pago de la Bonificación por Servicios Prestados, establecida en el artículo 1° del Decreto Nacional 2418 de 2015, desde la entrada en vigencia del mismo.
- Inaplicar el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y la Central Unitaria de Trabajadores CUT, el 11 de mayo de 2015, en su capítulo IV, dada su inconstitucionalidad.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, solicitaron ordenar:

- El reconocimiento y pago a los demandantes de la bonificación por servicios prestados, establecida en el artículo 1° y siguientes del Decreto Nacional 2418 de 2015, por el cumplimiento de un año de servicios, contados a partir de 2016.
- La reliquidación de la prima de navidad, la prima de servicios y de la prima de vacaciones, de conformidad con lo ordenado por el Decreto Nacional 2418 de 2015, una vez se condene al pago de la Bonificación por servicios prestados.
- Determinar los valores resultantes de las condenas impuestas, conforme a lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, hasta la fecha de ejecutoria del fallo condenatorio, aplicándose para ello la fórmula establecida para estos casos por el Consejo de Estado.
- Dar cumplimiento al fallo, en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.
- Condenar en costas a la entidad demandada.

## **1.3.- Normas violadas y concepto de violación.**

Se indicó que en el sub judice se vulneran los artículos 12, 25 y 53 la Constitución Política, con base en las siguientes razones (fls.452 a 517 C3):

Se desconoce el derecho a la igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política, toda vez que la bonificación por servicios prestados, a día de hoy, es reconocida a todos los empleados públicos del país, con excepción del personal docente, que ha sido excluido de este beneficio, arguyendo que pertenecen a un régimen especial.

La bonificación por servicios prestados le había sido negada a los docentes, toda vez que estos tenían una jornada laboral más corta que la del resto de los empleados públicos, circunstancia que cambió con la expedición de la Ley 1850 de 2002, donde se extendió hasta las 40 horas semanales, equiparándose con la del resto de los empleados públicos, por lo que el asidero en el que se sustentaba dicho tratamiento diferencial ha desaparecido y con él, la justificación de su subsistencia.

En este sentido, al considerar que el personal docente es equiparable a los demás empleados públicos y que no existen razones entendibles que justifiquen el trato discriminatorio de unos

frente a los otros, el trato diferencial que se ha dado a los docentes con respecto a la bonificación por servicios prestados resulta en una trasgresión flagrante al derecho a la igualdad y contraría el principio de la seguridad jurídica.

Respecto al derecho al trabajo, contenido en el artículo 25 de Carta Política y a los principios que establecen el marco bajo el cual deben crearse, desarrollarse e interpretarse las normativas que regulen la materia, correspondientes al artículo 53 de mismo texto, se encuentra vulnerado siempre que, pese a fundarse en disposiciones legales, se transgrede el principio de especial protección al trabajo, pues son los docentes los únicos trabajadores del estado a los que se les niega el pago de dicha bonificación, desconociendo, por los motivos previamente expuestos, la proporcionalidad que debe existir entre la calidad y cantidad del trabajo realizado y la remuneración percibida

Esta situación implica una vulneración a los derechos de los docentes, proveniente de un convenio o acuerdo laboral.

Respecto a la infracción de normas legales, parte indicando que la situación censurada en el escrito de la demanda atenta contra lo contenido en los artículos 1, 2, 3, 4 y 6 de la Ley 60 de 1993, norma mediante la cual se transfirió el personal vinculado a los servicios educativos del orden nacional, a las plantas de personal de los departamentos; pues dicho acto implica la homologación en cuanto a denominación del cargo, funciones, responsabilidades y régimen salarial y prestacional de los docentes traspasados del orden nacional al departamental, colocándolos en igualdad de condiciones frente a los empleados públicos del orden territorial y confiriéndoles en consecuencia el derecho a percibir idénticas asignaciones salariales, lo cual incluye la Bonificación por Servicios Prestados (fls.473 a 475 C3).

En este sentido, el acto demandado contraviene lo dispuesto en los artículos 5, 6, 7 y 9 de la Ley 715 de 2001, en mérito de la que se continuó el proceso de descentralización de los servicios educativos iniciado con la Ley 60 de 1993, entregando a los municipios certificados la facultad de administrar estos servicios y los recursos asignados para tal fin en el sistema general de participaciones, de forma autónoma; siempre que los docentes y demás funcionarios incorporados a las plantas de personal de los entes territoriales deben contar con asignaciones salariales equivalentes a las percibidos por el resto de empleados públicos del orden territorial, sin que esto pueda traer una desmejora de las condiciones salariales del personal docente (fls.475 a 477 C3).

El Oficio 1.2.38 – 2017 PQR4222 del 27 de noviembre de 2017, proferido por la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, atenta contra los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Nacional 2418 de 2015, mediante el que el Gobierno Nacional hizo extensivo el pago de la bonificación por servicios prestados a los empleados públicos de nivel territorial y puesto que los docentes pueden ser equiparados a estos últimos, como se estableció en la sentencia de unificación SU – 336 del 18 de mayo de 2017, deben gozar de las mismas prestaciones sociales, pues de lo contrario se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de los maestros.

Siguiendo la misma línea, destaca que, como fue dispuesto en la sentencia C – 486 de 2016, el régimen prestacional general de los servidores públicos, le es aplicable a los docentes oficiales (fls.477 a 481).

Por otra parte, la existencia de un régimen especial para los docentes no puede tomarse como pretexto para negarles a estos el reconocimiento de la bonificación por servicios prestados, pues la existencia de un régimen especial solo tienen sentido en la medida que este le reporte a quienes se ven cobijados por él, un tratamiento más beneficioso, toda vez que de implicar un tratamiento diferente, con condiciones menores a las de la generalidad del sector, en este caso de los empleados públicos, sin que exista una justificación razonable, dicho proceder resultaría violatorio del artículo 13 constitucional y atentaría contra el principio de favorabilidad (fl.482 a 284C3).

Desde la creación de la bonificación por servicios prestados, a través del Decreto 1042 de 1978, el cual estableció que de esta serían beneficiarios todos los empleados públicos del nivel nacional, salvo un grupo a los que con posterioridad les sería reconocido dicho beneficio y la ulterior inclusión de todos los empleados del nivel territorial, por medio del Decreto 2418 de 2015, en la lista de servidores públicos favorecidos con la bonificación, exceptuando en todo momento a los docentes, se ha venido configurando una violación evidente a los derechos laborales de este gremio, sin que medie en ella una justificación jurídica razonable.

Nada tiene que ver con la bonificación por servicios prestados establecida en el Decreto Nacional 1042 de 1978 (fl.496 C3).

De otra parte, el acuerdo celebrado entre el Gobierno Nacional y la CUT, pese a no ser una ley material, es una fuerza creadora de derechos, en virtud de lo dispuesto por el Decreto Nacional 160 de 2014, por lo que puede ser aplicado o inaplicado por el juez de conocimiento, hecho que se hace imperativo toda vez que resulta necesario para abordar una discusión que gira en torno al reconocimiento de un derecho a un gremio de trabajadores que se encuentran injustificadamente discriminados.

En tal sentido, no hay razón suficiente para que dicho acuerdo no pueda ser inaplicado, por lo que observándose que una vez que los docentes adquieren el carácter de departamentales, las disposiciones aplicables en materia salarial se asemejan a las de los empleados públicos de la rama ejecutivo del sector central y por lo tanto les sería planamente aplicable lo dispuesto en el Decreto Nacional 2418 de 2015 (fls.496 y 498 C3).

Finalmente, el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y la CUT, el cual según su criterio da origen a la bonificación por servicios prestados, sí cubre a los docentes del sector público, una vez hayan sido incorporados a las plantas centrales de la administración departamental o municipal (fls.498 y 499 C3).

## **2.- Contestación de la demanda – departamento de Boyacá (fls. 243 a 250 C2)**

El departamento de Boyacá, mediante escrito presentado el 5 de febrero de 2019, manifestó en síntesis lo siguiente:

Resulta imposible reconocer a los demandantes la bonificación por servicios prestados, toda vez que la normatividad aplicable en la materia no contempla como beneficiarios de esta prestación a los docentes, razón por la cual no es dable afirmar que estos han visto desmejorado su salario y demás prestaciones, pues nunca fueron acreedores de ese derecho.

Como lo señaló el Consejo de Estado en sentencia de 01 de junio de 2017, dentro radicado en el proceso radicado bajo el número 73001 – 23 – 33 – 000 – 2014 – 00434 – 01, con ponencia de la Magistrada Dra. Sandra Lissette Ibarra Vélez, la bonificación por servicios prestados solo es factor salarial aplicable a los funcionarios enunciados dentro del artículo 1º del Decreto 1042 de 1978, o sea los empleados públicos del orden nacional y que esta no puede ser extensiva a los servidores públicos del orden territorial con fundamento en el Decreto 1919 de 2002, pues este solo cubre al régimen de prestaciones sociales del orden nacional (fls. 243 y 244 C2).

Los docentes cuentan con un régimen especial de carrera de creación legal, dadas las particularidades de la labor desempeñada, su jornada de trabajo y periodos de vacaciones, los cuales son distintos al de los demás empleados públicos y se encuentran regulados por normas destinadas exclusivamente a reglamentar sus condiciones laborales, salariales y prestacionales, como el Decreto 2277 de 1979 – Estatuto Docente, el Decreto 1278 de 2002 – Estatuto de Profesionalización Docente, entre otras disposiciones.

Contrario a lo indicado por la parte accionante y de acuerdo a lo previsto por la Corte Constitucional en la sentencia C – 402 de 2013, no es posible hacer extensivo el régimen de los empleados públicos del orden nacional a los empleados públicos del orden territorial, por lo que no se podría, en virtud de dicho argumento, reconocerles a los docentes un elemento constitutivo de salario, lo cual manifiesta también fue expuesto por el Consejo de Estado, que además señaló que de hacer extensiva la bonificación por servicios prestados en virtud del Decreto 1919 de 2002, se presentaría un defecto sustantivo, pues dicha norma dispone la extensión del régimen prestacional mas no del salarial, como es el caso de la bonificación aludida (fls. 247 y 248 C2).

2.2.- Propuso como excepciones las siguientes:

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: Fundamenta la excepción indicando que si bien los demandantes laboraron al servicio del departamento, no les asiste el derecho a percibir el emolumento reclamado por cuanto el régimen de los docentes es de carácter especial, y no le son aplicables las normas del orden nacional ni territorial de los empleados oficiales. En tal sentido, considera que debe desvincularse al departamento ya que a la fecha no tiene obligación alguna vigente con los docentes demandantes, respecto de la bonificación.
- Cobro de lo no debido. Manifiesta que la entidad accionada no tiene ninguna acreencia con los demandantes, puesto que la norma señala explícitamente cuales son los servidores públicos a los cuales les es reconocida la Bonificación por servicios prestados, grupo dentro del cual no se encuentra el personal docente.
- Prohibición de otorgar prestaciones a regímenes especiales no señalados en la ley, dado que reconocer la bonificación pretendida por los accionantes, acto que en su opinión no cuenta con sustento legal, se estaría incurriendo en el tipo penal de prevaricato, además de faltas de orden disciplinario y fiscal.

En audiencia inicial, realizada el 12 de diciembre de 2019 (fls.697 y 698), se resolvió la primera de las excepciones planteadas por ser la única con carácter de previa, negando su prosperidad.

### **3.- Alegatos de conclusión**

La parte actora, mediante escrito de 12 de marzo de 2020 (fls. 1092 a 1097), presentó alegatos de conclusión señalando, en resumen, lo siguiente:

Contrario a lo expuesto en el Oficio 1.2.38 – 2017PQR5422 del 27 de noviembre del 2017, proferido por el departamento de Boyacá, a través de cual se negó a los demandantes el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados a los docente accionantes, con causa en la existencia de un régimen especial que los cobija, nada tienen que ver con la bonificación por servicios prestados establecida en el Decreto Nacional 1042 de 1978 (fl.1092).

Los últimos cambios jurisprudenciales adoptados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han reconocido a los docentes oficiales como servidores públicos con características especiales, lo cual no comprende un régimen especial.

Adicionalmente, como se reconoció en la sentencia de unificación SUJ – 01 – S2 del 18 de julio de 2018, proferida por el Consejo de Estado, los docentes son empleados públicos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del sector central de la administración.

En consonancia con lo dicho, los procesos de departamentalización y municipalización de la educación pública en Colombia, efectuados, entre otras, en virtud de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, les confiere a los docentes oficiales la calidad de empleados públicos de nivel territorial de la Rama Ejecutiva, lo que los hace acreedores a la bonificación por servicios prestados en aplicación directa del artículo 1º del Decreto 2418 de 2015.

De esta forma, el Despacho debe proferir una resolución favorable a sus pretensiones, pues estas se encuentran sustentadas en lo prescrito por la sentencia de unificación mencionada *ut supra*, independiente de la aplicarse o no el acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y la CUT.

#### **4.- Trámite**

La demanda fue radicada el 1 de junio de 2018, correspondiendo por reparto a este Despacho fl.214), donde se inadmitió mediante proveído de 29 de junio de 2018 (fl. 216).

Dentro del término concedido en la inadmisión, la apoderada de la parte accionante subsanó el defecto advertido en el proveído mediante el cual fue inadmitida la demanda (fls. 220 a 227 C1), por lo que esta fue admitida a través de auto del 20 de septiembre de 2018 (fls. 229 a 230 C2).

Los términos dispuestos en el artículo 199 del C.P.A.C.A. para contestar la demanda, tuvieron como fecha límite el 15 de febrero de 2019, oportunidad dentro de la cual la parte accionada allegó la contestación respectiva, como quedó registrado en precedencia.

En el término de reforma a la demanda, la parte actora presentó escrito de reforma (fls. 452 a 517 C3), la que se admitió mediante auto de 11 de julio de 2019 (fl.681 C3), y ordeno correr traslado de la misma al departamento de Boyacá, sin que la parte haya emitido pronunciamiento alguno.

Por auto de 19 de septiembre de 2019 (fl. 685 C3) se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial, la que se realizó el día 12 de diciembre del mismo año (fls. 697 a 698 C3), en la que se resolvieron excepciones previas, se fijó el litigio, se agotó la etapa de conciliación, se decretaron pruebas y se fijó fecha para su recaudo en audiencia.

La audiencia de pruebas se realizó el 4 de marzo de 2020 (fl.1084); en ella se recaudaron las pruebas decretadas y se incorporaron al expediente; igualmente, se dispuso correr traslado a las partes para rendir sus alegatos de conclusión, dentro de los términos previstos en el artículo 181 del C.P.A.C.A.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

En concordancia con la fijación del litigio planteada en la audiencia inicial, corresponde establecer si los docentes accionantes tienen derecho a reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados del Decreto Nacional 2418 de 2015, y la consecuente reliquidación de sus primas de navidad, servicios y vacaciones con la inclusión de este emolumento, a partir del año 2016.

En caso afirmativo, si hay lugar a declarar la nulidad del oficio 1.2.38-2017PQR54222 de 27 de noviembre de 2017, emitido por la Secretaría de Educación del departamento de Boyacá, que negó el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados deprecada.

### **2. RELACIÓN DE LAS PRUEBAS RELEVANTES**

En este acápite se relacionan las pruebas aportadas, decretadas y recaudadas relevantes en el trámite del proceso, las cuales servirán de base para resolver de fondo el caso sub examine.

Pruebas aportadas con la demanda:

- a. Constancia de la petición presentada para el agotamiento de la vía gubernativa. (fls.145 a 148)
- b. Acto administrativo demandado: oficio 1.2.38-2017PQR54222 de 27 de noviembre de 2017, suscrito por el líder de la oficina jurídica de la Secretaría de Educación de Boyacá (fls.149 a 152).
- c. Copia de diferentes certificaciones de emolumentos devengados por empleados de diferentes ministerios y entidades públicas del orden nacional (fls.154 a 179).
- d. Acuerdo laboral suscrito por el pliego de peticiones del año 2015, suscrito el 11 de mayo de 2015 entre la Central Unitaria de Trabajadores y el Gobierno Nacional.

Copia de los expedientes laborales de los demandantes (certificados de salarios, laboral y de tiempo de servicios), aportados con la contestación y decretados en audiencia inicial, los cuales obran en los siguientes folios del plenario:

Numero	Nombre	Expediente laboral
1	Alba Lucia Pereira Rueda	fls. 253 a 256 C2 y 723 a 730 C4
2	Amparo Taborda Villa	fls. 257 a 261 C2 y 731 a 740 C4
3	Ana Hilda Melo Ramírez	fls 262 a 267 C2 y 741 a 746
4	Ana María Martínez Ramírez	Fls. 747 a 766
5	Ángel Eduardo Sáenz González	fls.268 a 276 C2 y 767 a 774
6	Blanca Lilia Barreto	fls. 277 a 281 C2 y 775 a 779
7	Clara Beatriz Ortiz Velasco	fl.282 a 286 y 780 a 787
8	Dallis Sánchez Castro	fls. 287 a 289, C2 y 788 a 800
9	Deya Greyfenstein Daza Aldana	fls. 290 a 296 C2 y 801 a 807
10	Dora Lilia Heredia Ramos	fl. 297 C2 y 808 a 819 C4
11	Edith Judith Grosso Asprilla	Fls. 820 y 821 y 895 a 899 C4
12	Elvia María Suarez Sánchez	fls. 298 a 301 C2, 822 a 823 y 900 a 902 C4
13	Eva Hernández León	fls. 302 a 305 C2, 824 a 826 y 903 a 906
14	Federico Cortés Cárdenas	Fls. 827 y 828 y 907 a 908 C4
15	Flor de María Molina de Jiménez	fls. 306 a 318 C2, 829 y 909 a 911 C4
16	Flor María Becerra Moreno	fls. 319 a 327 C2, 830 a 831 y 912 a 948 C4
17	Francisco Palacios Macías	fls. 328 a 331 C2, 832 a 834 y 949 a 952 C4
18	Gladys Gómez Bernal	fls. 332 a 338 C2, 835 a 837 y 953 a 955 C4
19	Gloria Cecilia Báez Álvarez	fls. 339 a 343 C2, 838 a 839 y 956na 959 C4
20	Graciela de la Concepción Cuervo	fls. 334 a 346 C2, 840 a 841 y 960 a 963 C4
21	Guillermo Antonio Pita Machuca	fls. 347 a 349 C2, 842 a 843 y 964 a 967 C4
22	Gustavo Manrique Moreno	fls. 350 a 362 C2, 844 a 845 y 968 a 970 C4
23	Héctor Eduardo Pardo Ríos	fls. 363 a 365 C2, 846 a 848 y 971 a 977 C4
24	Hilda Yaneth Hernández Gama	fls. 366 a 372 C2 y 849 a 850 C4
25	Jesús Antonio Mejía Rojas	Fls. 851 y 852 C4
26	José Miguel Rodríguez Rodríguez	fls. 373 y 374 C2 y 853 a 855 C4
27	Justo Luis García Montañez	fls. 375 a 383 C2 y 856 a 857 C4
28	Leonardo Camargo Pinzón	Fla. 858 y 859 C4
29	Liliana del Pilar Domínguez Peralta	fls. 384 a 386 C2 y 860 a 861 C4
30	Luis Francisco González Cadena	fls. 387 a 390 C2 y 862 a 863 C4
31	Luz Eliyer Coy Caicedo	fls. 391 a 394 C2 y 864 a 865 C4
32	Luz Miriam Torres Guerrero	fls. 395 C2 y 866 a 867 C4
33	Magda Yolima Saavedra Cortés	fls. 396 a 398 C2 y 868 a 869 C4
34	María Elena Gil Luna	fls. 400 a 413 C2 y 870 C4
35	María Leonor Piraquive González	fls. 414 a 418 C2 y 871 a 872 C4
36	María Rosalba Forero Peña	fls. 419 a 423 C2 y 873 a 874 C4
37	Marlene Hortencia Molina Vargas	fls. 424 a 426 C2 y 875 a 876 C4

38	Martha Lucia Mejía Torrejón	Fls. 877 y 878 C4
39	Nidya Esperanza Daza Mendivelso	fls. 428 a 434 C2 y 879 a 881 C4
40	Nydia Suárez Aguilar	fls. 435 a 438 C2 y 882 y 883 C4
41	Omar Gutiérrez Niño	fls. 435 a 438 C2 y 884 a 885 C4
42	Rafael Joya Fuentes	fls. 444 a 446 C2 y 886 a 887 C4
43	Sandra Milena Agudelo Escobar	fls. 444 a 446 C2 y 888 a 889 C4
44	Viviana Lorena Galvis López	Fls. 890 y 891 C4
45	Yolanda García López	Fls. 892 y 693 C4

### 3.- MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE

#### 3.1.- De la bonificación de servicios del Decreto Nacional 2418 de 2015

El planteamiento central de la demanda está orientado a la declaratoria de nulidad del oficio 1.2.38 – 2017PQR54222 del 27 de noviembre de 2017, a través del cual se negó a los demandantes el reconocimiento y pago de la bonificación por servicios a los demandantes; igualmente solicita que como consecuencia de lo anterior, se ordene a título de restablecimiento del derecho el reconocimiento y pago de dicho emolumento, así como la liquidación de sus primas de navidad, vacaciones y de servicios, desde el 2016 y por el tiempo de vinculación.

El Decreto Nacional 2418 de 2015, *“Por el cual se regula la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial”* creó el emolumento reclamado en el *sub judice*, cuyo artículo primero es del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 1°. Bonificación por servicios prestados para empleados del nivel territorial. A partir del 1° de enero del año 2016, los empleados públicos del nivel territorial actualmente vinculados o que se vinculen a las entidades y organismos de la administración territorial, del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías Territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales y el personal administrativo del sector educación, tendrán derecho a percibir la bonificación por servicios prestados en los términos y condiciones señalados en el presente decreto.*

*La bonificación será equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor conjunto de la asignación básica y los gastos de representación, que correspondan al empleado en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, siempre que no devengue una remuneración mensual por concepto de asignación básica y gastos de representación superior a un millón trescientos noventa y cinco mil seiscientos ocho pesos (\$1.395.608) moneda corriente, este último valor se reajustará anualmente. en el mismo porcentaje que se incremente la asignación básica salarial del nivel nacional.*

*Para los demás empleados, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) del valor conjunto de los dos factores de salario señalados en el inciso anterior”.*

El artículo 2° del Decreto en cita, dispuso que para su reconocimiento, los empleados públicos de nivel territorial debían cumplir con el siguiente requisito:

*“ARTÍCULO 2°. Reconocimiento y pago de la bonificación por servicios prestados. La bonificación por servicios prestados se reconocerá y pagará al empleado público cada vez que cumpla un (1) año continuo de labor en una misma entidad pública.*

*PARÁGRAFO. Los organismos y entidades a las cuales se les aplica el presente decreto podrán reconocer y pagar la bonificación por servicios prestados, a partir de la publicación del presente decreto, siempre que cuenten con los recursos presupuestales para el efecto en la presente vigencia fiscal, sin que supere los límites señalados en la Ley 617 de 2000”.*

Ahora bien, en cuanto a los factores a tener en cuenta para liquidar la bonificación por servicios prestados, el decreto mencionado dispuso en su artículo 3°:

*“ARTÍCULO 3°. Factores para liquidar la bonificación. Para la liquidación de la bonificación por servicios prestados a que se refiere el presente decreto, solamente se tendrá en cuenta los siguientes factores:*

*a) La asignación básica mensual señalada para el cargo que ocupe el empleado en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, y*

b) Los gastos de representación.

PARÁGRAFO. Los gastos de representación constituirán factor para la liquidación de la bonificación por servicios prestados cuando el empleado los perciba”.

Por su parte, el artículo 5 del Decreto 2418 de 2015, señaló la incompatibilidad de este beneficio con otros que pudiese percibir el empleado público del nivel territorial, al disponer lo siguiente:

“ARTÍCULO 5°. Incompatibilidad con otros beneficios. La bonificación por servicios prestados que se establece en el presente decreto es incompatible con cualquier otra bonificación, retribución o elemento o factor salarial que perciban los empleados de la Rama Ejecutiva del nivel territorial por el mismo o similar concepto o que remuneren lo mismo, independientemente de su denominación, origen o su fuente de financiación”.

Resulta necesario en este punto resaltar que la bonificación reclamada en el *sub-lite*, fue creada de forma inicial para los empleados públicos del orden nacional, mediante el Decreto Ley 1042 de 1978, norma que procede el despacho a citar por su pertinencia y relevancia para adoptar una decisión de fondo en el presente proceso.

### **Decreto Ley 1042 de 1978.**

En el decreto ley en comento se creó la prima de servicios, al respecto el artículo 42 es del siguiente tenor:

“**ARTÍCULO 45. De la bonificación por servicios prestados.** A partir de la expedición de este Decreto, créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°.

*Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1 de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.*

*Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.*

*La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia C-402 de 2013.*

*Nota: (Ver Concepto de la SCSC del Consejo de Estado Radicado No. 2375 de 2018)  
(Modificado por los Decretos anuales salariales. Art. 10 del Decreto 304 de 2020)*

Cabe anotar que esta normativa excluyó expresamente a los docentes de su aplicación, como lo establece el artículo 104, así:

“Artículo 104. De las excepciones a la aplicación de este decreto. Las normas del presente Decreto no se aplicarán a las siguientes personas, cuya remuneración se establecerá en otras disposiciones:

- a. A los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan servicios en el exterior.
- b. **Al personal docente perteneciente a los distintos organismos de la rama ejecutiva.**
- c. A los empleados de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración legalmente aprobados, salvo lo previsto en el artículo 72.
- d. Al personal de las fuerzas militares y a los empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional que no se rigen por el Decreto Ley 540 de 1977.
- e. El personal de la policía nacional y a los empleados civiles al servicio de la misma.
- f. A los empleados del sector técnico-aeronáutico del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil.
- g. A los empleados del Departamento Nacional de Planeación.
- h. Al personal penitenciario de que trata el Decreto 27 de 1989”. Subraya el despacho

En el caso de los docentes, la **Ley 91 de 1989**, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estableció que a partir del primero de enero de 1990, todos los docentes que se vincularan al magisterio estarían a cargo de la Nación y sus prestaciones serían asumidas por ese Fondo, permitiendo al magisterio tener con un Sistema de Seguridad Social propio, a

través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, cuyos recursos estarían a cargo de la Fiduciaria La Previsora S.A., en virtud de un contrato de fiducia, cuya finalidad es la de administrar los recursos del Fondo y realizar los pagos de las prestaciones sociales y servicios médicos a que tienen derecho los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

La norma en cita establece además, respecto de las prestaciones económicas y sociales, que los docentes nacionalizados vinculados hasta antes del 31 de diciembre de 1989, conservarían el régimen prestacional que venían disfrutando en el ente territorial de conformidad con las normas vigentes, y que los docentes nacionales y los que se vincularan a partir del 1 de enero de 1990, se gobernarían 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 / Artículo 15).

En el mismo sentido lo establece la Ley 60 de 1993, al determinar en su artículo 6º, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 6o. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL.** <Ley derogada por el artículo 113 de la Ley 715 de 2001> Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales.

*Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte.*

*Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute.*

*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, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones. El personal docente de vinculación departamental, distrital y municipal será incorporado al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente de la respectiva entidad territorial.*

*Las sumas por concepto de provisiones y aportes para la atención del pago de las prestaciones del personal docente del orden territorial, a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serán giradas al mismo por las entidades territoriales, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El valor actuarial del pasivo prestacional de las entidades territoriales, que deberán trasladar al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, se determinará, para estos efectos, con base en la liquidación que se realice con cada una de ellas, y será financiado con sus propios recursos.*

*El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán 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 adicione. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la Ley 4a. de 1992. (...)*” (subrayado fuera de texto).

De igual forma, la Ley 115 de 1994 o ley general de educación, estableció en su artículo 115 el **Régimen especial de los educadores estatales**, disponiendo que el ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la citada Ley. Asimismo dispuso que 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 misma norma.

Cabe anotar que en virtud del Decreto Ley 1278 de 2002, se expidió el Estatuto de Profesionalización Docente, norma que en su artículo 46 le atribuyó al Gobierno Nacional, en consonancia con la Ley 4 de 1992, la tarea de establecer la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados.

A su turno, la **Ley 812 de 2003** (El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), en su artículo 81 definió el régimen prestacional de los docentes, de acuerdo con su fecha de vinculación al servicio público educativo, a saber:

- El régimen prestacional para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al momento de entrar en vigencia la ley en comento, es el concretado por las normas que los regían para esa fecha, es decir la ley 91 de 1989 y demás normas concordantes.
- Por otro lado, para el personal docente vinculado de forma posterior a la entrada en vigencia de la Ley 812, es el régimen de prima media establecido en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los mismos requisitos en él exigidos, con excepción de la edad.

El mismo artículo estableció que *“El régimen salarial de los docentes que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, será decretado por el Gobierno Nacional, garantizando la equivalencia entre el Estatuto de Profesionalización Docente establecido en el Decreto 1278 de 2002, los beneficios prestacionales vigentes a la expedición de la presente ley y la remuneración de los docentes actuales frente de lo que se desprende de lo ordenado en el presente artículo.”*

#### **4.- CASO CONCRETO.**

4.1.- Se aduce en la demanda como argumento principal para fundar la pretensión de reconocimiento de la bonificación por servicios prestados, creada a favor de los empleados públicos de orden territorial con el Decreto Ley 2418 de 2015, que la jurisprudencia de las Altas Cortes ha asimilado a los docentes oficiales con empleados públicos, motivo por el cual deben gozar de los beneficios salariales estatuidos para los segundos, y que una negativa de ese derecho desconoce el principio a la igualdad de los demandantes, al ser discriminados, en su criterio, por pertenecer a un régimen salarial y prestacional especial.

4.2.- El departamento de Boyacá, a su turno, centra su defensa en la imposibilidad de extender el régimen salarial de los empleados nacionales a los de carácter territorial y especialmente lo relativo a la bonificación por servicios prestados, estatuida para los primeros en el Decreto 1042 de 1978, con exclusión expresa del personal docente.

Conforme con las pruebas aportadas en las oportunidades procesales respectivas, se tiene probado, en primer lugar, que en efecto el acto demandado, contenido en el oficio 1.2.38-2017PQR54222 de 27 de noviembre de 2017, negó a los demandantes la solicitud incoada el 3 de noviembre de 2014, relacionada con el reconocimiento de la bonificación por servicios prestados establecida en el Decreto 2418 de 2015, por tratarse de personal docente del orden territorial.

En segundo lugar, se estableció que los demandantes son docentes oficiales y el tipo de vinculación de cada uno de ellos, de acuerdo con los formatos únicos para la expedición de certificado de historia laboral, corresponde al siguiente:

Numero	Nombre	Cédula	Fecha de vinculación docente	Vinculación
1	Alba Lucia Pereira Rueda	23.689.514	19 de abril de 1979	NACIONALIZADO FL. 255
2	Amparo Taborda Villa	57.407.413	25 de agosto de 1993	NACIONALIZADO FL. 731 NACIONALIZADO FL. 733
3	Ana Hilda Melo Ramírez	40.017.276	8 de septiembre de 1980	NACIONALIZADO FL. 744
4	Ana María Martínez Ramírez	46.646.363	9 de noviembre de 1999	NACIONAL FL. 747
5	Ángel Eduardo Sáenz González	4.172.395	11 de diciembre de 1981	NACIONALIZADO FL. 274 - 767
6	Blanca Lilia Barreto	24.119.751	19 de agosto de 1976	NACIONALIZADO FL. 279- 777

7	Clara Beatriz Ortiz Velasco	40.017.054	29 de marzo de 2004	NACIONAL FL. 282-780
8	Dallis Sánchez Castro	35.850.988	08 de marzo de 2006	NACIONAL FL. 287-790
9	Deya Greyfenstein Daza Aldana	23.605.756	25 de agosto de 1978	NACIONALIZADO FL. 294-804
10	Dora Lilia Heredia Ramos	24.212.549	25 de agosto de 1993	NACIONALIZADO FL.808-814 NACIONAL
11	Edith Judith Grosso Asprilla	24.167.184	25 de mayo de 2010	NACIONAL FL. 820-895
12	Elvia María Suarez Sánchez	23.993.552	11 de noviembre de 1978	NACIONALIZADO FL. 298-900
13	Eva Hernández León	30.048.588	24 de junio de 1982	NACIONALIZADO FL. 302
14	Federico Cortés Cárdenas	14.272.748	11 de mayo de 2015	NACIONAL FL. 827
15	Flor de María Molina de Jiménez	28.423.692	17 de agosto de 1978	NACIONALIZADO FL. 305
16	Flor María Becerra Moreno	23.273.690	05 de abril de 2004	NACIONAL FL. 319
17	Francisco Palacios Macías	7.248.327	23 de marzo de 1990	NACIONALIZADO FL. 328
18	Gladys Gómez Bernal	24.196.922	05 de marzo de 1981	NACIONALIZADO FL. 332
19	Gloria Cecilia Báez Álvarez	40.009.132	03 de febrero de 1987	NACIONAL FL. 339
20	Graciela de la Concepción Cuervo	40.027.600	16 de enero de 1995	NACIONAL FL. 344
21	Guillermo Antonio Pita Machuca	74.375.740	09 de julio de 2008	NACIONAL FL. 347
22	Gustavo Manrique Moreno	7.245.776	19 de junio de 1978	NACIONALIZADO FL. 350
23	Héctor Eduardo Pardo Ríos	11.405.726	9 de julio de 2008	NACIONAL FL. 363
24	Hilda Yaneth Hernández Gama	40.013.953	21 de enero de 1991	NACIONAL FL. 368 DEPARTAMENTAL FL. 849
25	Jesús Antonio Mejía Rojas	71.171.625	01 de octubre de 2008	NACIONAL FL. 851
26	José Miguel Rodríguez Rodríguez	19.234.598.	18 de agosto de 1980	NACIONALIZADO FL. 371
27	Justo Luis García Montañez	4.237.758	25 de febrero de 2004	NACIONAL FL. 375
28	Leonardo Camargo Pinzón	74.377.427	21 de julio de 2014	NACIONAL FL. 858
29	Liliana del Pilar Domínguez Peralta	23.498.250	16 de febrero de 1995	MUNICIPAL FL. 384 NACIONAL FL. 860
30	Luis Francisco González Cadena	4.285.375	15 de octubre de 1979	NACIONALIZADO FL. 388
31	Luz Eliyer Coy Caicedo	23.780.184	4 de noviembre de 1994	DEPARTAMENTAL. FL. 392
32	Luz Miriam Torres Guerrero	23.581.996	30 de enero de 1995	NACIONAL FL. 866
33	Magda Yolima Saavedra Cortés	40.031.222	30 de diciembre de 1994	NACIONAL FL. 396
34	María Helena Gil Luna	40.016.049	18 de agosto de 1993	NACIONALIZADO fl. 399 NACIONAL FL. 870
35	María Leonor Piraquive González	20.625.096	17 de enero de 1995	NACIONAL FL. 414
36	María Rosalba Forero Peña	23.497.355	10 de junio de 1992	DEPARTAMENTAL FL. 419-973
37	Marlene Hortencia Molina Vargas	40.033.079	25 de febrero de 2004	NACIONAL FL. 424
38	Martha Lucía Mejía Torrejón	46.644.723	15 de febrero de 2004	NACIONAL FL. 877
39	Nidia Esperanza Daza Mendivelso	24.089.968	15 de octubre de 1979	NACIONALIZADO FL. 248
40	Nidia Suárez Aguilar	23.284.264	20 de marzo de 1981	NACIONALIZADO FL. 435
41	Omar Gutiérrez Niño	4.080.564	03 de Agosto de 1990	DEPARTAMENTAL FL. 439-884
42	Rafael Joya Fuentes	6.776.035	25 de mayo de 2010	NACIONAL FL. 444
43	Sandra Milena Agudelo Escobar	33.367.680	08 de mayo de 2006	NACIONAL FL. 447
44	Viviana Lorena Galvis López	33.367.579	24 de enero de 2005	NACIONAL FL. 890
45	Yolanda García López	33.378.967	25 de mayo de 2010	NACIONAL FL. 892

4.3.- Corresponde entonces al Despacho determinar si les asiste a los demandantes el derecho a recibir la bonificación por servicios prestados de que trata el Decreto 2418 de 2015, a la luz de los motivos esbozados en el libelo introductorio, problema jurídico que se desatará en los siguientes términos.

El emolumento en pugna surgió a favor de los servidores del orden territorial, como resultado del acuerdo al que llegó el Gobierno Nacional con las organizaciones sindicales de empleados públicos, el 11 de mayo de 2015, en el cual se convino lo siguiente:

#### “CAPÍTULO IV EMPLEADOS TERRITORIALES: PETICIÓN

*Primas de servicios u otra denominación y bonificación por servicios prestados u otra denominación para empleados territoriales: continuidad y reconocimiento ACUERDO El Gobierno Nacional ratificará lo expuesto en circulares precedentes del Departamento Administrativo de la Función Pública, donde se señala que los actos administrativos que regulan la prima de servicios en el nivel territorial, de manera diferente a lo señalado en el Decreto 2351 de 2014, no quedaron derogados y gozan de presunción de legalidad. El Gobierno Nacional expedirá un decreto extendiendo la bonificación por servicios prestados a los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Territorial, **con excepción del personal administrativo y docente del Sector Educación**, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías Territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, el cual entrará a regir en la vigencia presupuestal de 2016 y su pago estará sujeto a la disponibilidad de recursos de las entidades del orden territorial y a los lineamientos de la Ley 617 de 2000. El personal administrativo del Sector Educación del nivel territorial que, en la actualidad, percibe la bonificación por servicios prestados la seguirá percibiendo.”<sup>1</sup> (resaltado fuera de texto).*

El anterior compromiso del Gobierno Nacional quedó plasmado en el Decreto 2418 de 2015, excluyendo tácitamente a los docentes oficiales tal como quedó plasmado en el acuerdo citado en precedencia, pues no se les incluyó dentro de los beneficiarios de dicho factor salarial; al respecto los considerandos de dicha norma, son del siguiente tenor:

*Que la Constitución Política, en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f), faculta al Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, de conformidad con los objetivos y criterios señalados en la ley.*

*Que en desarrollo de la anterior disposición constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 4a de 1992, señalando 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 niveles nacional, departamental, distrital y municipal, consagrando en el artículo 12 de la citada Ley que las corporaciones públicas territoriales no podrán arrogarse esta facultad.*

*Que mediante el Decreto 1919 de 2002 se extendió el régimen prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional a los empleados de las entidades territoriales señaladas en su campo de aplicación.*

*Que los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional perciben la bonificación por servicios prestados en los términos señalados en el Decreto-Ley 1042 de 1978 y en las normas que lo han modificado y adicionado.*

*Que el Decreto Ley 1042 de 1978, de conformidad con lo señalado en el artículo 1 y en la Sentencia C-402 de 2013, es aplicable únicamente a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.*

*Que con ocasión del Acuerdo Único Nacional, suscrito en el año 2015 entre el Gobierno Nacional y las Confederaciones y Federaciones de Sindicatos, se acordó hacer extensiva la bonificación por servicios prestados a los empleados públicos del nivel territorial.*

Lo anterior denota que la bonificación por servicios prestados establecida en el Decreto 2418, es una extensión del mismo emolumento contenido en el Decreto 1042 de 1978 dirigido a los empleados del orden nacional, del cual se exceptuó en el artículo 104 al personal docente y al respecto la Corte Constitucional encontró ajustada a la Carta Política la señalada exclusión, con fundamento en la justificación de la existencia de regímenes salariales especiales.

Sobre el particular, en sentencia C-566 de 1997, Magistrado Ponente Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, la corporación arguyó:

*Como ya lo ha dejado sentado esta Corporación,<sup>[2]</sup> el establecimiento de regímenes laborales especiales, en cuanto garantizan un nivel de protección igual o superior, en relación con los regímenes generales, resulta conforme a la Constitución, como quiera que la disparidad de trato que propician estos regímenes especiales resulta razonable, ya que, en su virtud, se desarrollan y respetan los postulados del artículo 58 de la Carta Política, el cual garantiza "los derechos adquiridos con arreglo a leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".*

*En efecto, las normas especiales en materia laboral contenidas en el decreto 2277 de 1979 y en la ley 4a de 1992, corresponden a conquistas laborales de este sector de trabajadores, que la legislación posterior, -entre*

<sup>1</sup> Acta Final De Acuerdo de la negociación colectiva pliego de solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos, Bogotá D.C. 11 de mayo de 2015

*ella el decreto en el cual se inscribe la norma demandada - no podía desconocer sin vulnerar derechos adquiridos y, de contera, el artículo 58 de la Carta Política.*

*Por ello, en términos generales, el sometimiento a un régimen salarial y prestacional especial de los maestros vinculados a la Administración Pública en sus distintos niveles, régimen especial que contempla iguales o mejores condiciones laborales que las reconocidas de manera general a los servidores públicos, no lesiona la Constitución sino que, más bien, posibilita la cabal observancia del mandato contenido en el artículo 58 de la misma, en cuanto protege los derechos adquiridos conforme a leyes anteriores. Desde este punto de vista, la norma demandada, considerada aisladamente, se ajusta a la Constitución.*

Nótese entonces que la exclusión del sector educativo oficial de las previsiones del Decreto 1042 de 1978, entre ellas de la bonificación por servicios prestados, no resulta lesivo de los postulados constitucionales, en tanto que en tratándose de los docentes oficiales, ello encuentra justificación en la existencia de un régimen salarial y prestacional especial que les cubre y en la necesidad de respetar al momento de su expedición, los derechos adquiridos de este sector de trabajadores

Cabe anotar que al tratarse de una bonificación dispuesta para empleados del orden nacional, de la que ya estaban apartados los docentes, su extensión a los empleados públicos del orden territorial comprende también dicha exclusión, argumento que se robustece si se tiene en cuenta que el Decreto 2418 de 2015, no les mencionó dentro de los destinatarios, bajo el entendido de que los integrantes de la docencia oficial gozan de un régimen prestacional y salarial especial.

En efecto y como se indicó en el acápite destinado al marco normativo, en el caso de los docentes, la **Ley 91 de 1989**, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estatuyó en el artículo 15 que los docentes nacionalizados vinculados hasta antes del 31 de diciembre de 1989, conservarían el régimen prestacional que venían disfrutando en el ente territorial de conformidad con las normas vigentes, y que los docentes nacionales y los que se vincularan a partir del 1 de enero de 1990, se regirían por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, es decir, por los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, con las excepciones consagradas en dicha Ley.

Precisamente dicha preceptiva especial sirvió de marco normativo de referencia, para que el Consejo de Estado fijara las sub-reglas jurisprudenciales a aplicar en los asuntos en los cuales se reclama la prima de servicios a favor de los docentes oficiales, razonamientos que el despacho estima aplicables al *sub-lite* mutatis mutandi, en tanto comparte con la bonificación por servicios prestados la naturaleza de factor salarial.

A propósito, el órgano de cierre de esta jurisdicción, en sentencia del 14 de abril de 2016, con ponencia de la consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del proceso con radicado 15001-33-33-010-2013-00134-01(3828-14), se pronunció en los siguientes términos:

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

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

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

*6.4. Por disposición de la Ley 91 de 1989, artículo 15, a los docentes nacionalizados vinculados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 91 de 1989, en materia salarial y prestacional, se les aplican las normas que rigen a los empleados públicos del orden nacional, excepto el Decreto Ley 1042 de 1978, cuyo artículo 104 excluye expresamente a los docentes oficiales de su radio de acción, y por ende a ellos nos les es aplicable el artículo 42 ibidem 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 *ibidem* 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, 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.”

Del anterior pronunciamiento jurisprudencial, infiere el despacho que la postura del Consejo de Estado en torno a los emolumentos salariales previstos en el Decreto 1042 de 1978, es clara en el sentido que ellos no son aplicables a los docentes oficiales por expresa exclusión dispuesta en el artículo 104 de dicho estatuto normativo, de tal suerte que así como no son acreedores de la prima de servicios tampoco lo son de la bonificación por servicios prestados de que trata el artículo 45 *ibidem*.

Ahora bien, la parte actora señaló que los docentes son también empleados públicos y que, en tal medida, deben ser destinatarios de la bonificación por servicios prestados de que trata el Decreto 2418 de 2015, argumento que sustenta en el principio de igualdad y favorabilidad; no obstante, de aceptar dicho argumento no existiría justificación alguna para la existencia de regímenes especiales en materia salarial y prestacional, pues bastaría argüir la condición de empleado público como criterio para invocar el reconocimiento de idéntico régimen y prerrogativas laborales, lo cual sin duda desconoce que por la naturaleza de la labor como la que cumplen los docentes resulta admisible que los cobijen estatutos normativos de carácter especial.

Sumado a lo anterior, dicho razonamiento conlleva a la simbiosis del régimen general con uno especial, para tomar solo lo más beneficioso de uno y de otro, lo cual se encuentra proscrito por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo y al respecto es pertinente citar el siguiente pronunciamiento del Consejo de Estado:

*“Esta Sala ya se había pronunciado sobre el punto en sentencia de 4 de septiembre de 2003, cuando observó el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que por supuesto remite en tiempo de servicio, edad y monto al régimen anterior, más en lo atinente a la liquidación optó por lo establecido en el inciso 3 *ibidem* por encontrar que dicho procedimiento resulta más beneficioso de aquel que emergía del régimen anterior, por lo que es evidente, que la jurisprudencia de esta Corporación no discute la posibilidad de atenuar el principio de inescindibilidad de regímenes en función de razones de favorabilidad específica, al fin y al cabo la fuente del principio en mención es la misma, es decir las condiciones más beneficiosas para el titular de los derechos laborales. Claro que se trata de una flexibilidad sujeta a la aplicabilidad concurrente de las normas que constituyen o crean la circunstancia de favorabilidad, de tal modo que la inescindibilidad opera de manera plena si esta hipótesis no tiene lugar, es decir, es jurídicamente inadmisibles que so pretexto de la atenuación de este principio, expuesto en función de la favorabilidad, se llegue al extremo de mezclar regímenes especiales con regímenes genéricos, cuestión que por la mera razón lógica de la estructura del régimen jurídico es inadmisibles. En conclusión, la figura expuesta es un elemento más para reconocer el alcance y contenido del derecho pensional a la transición como una prerrogativa autónoma, cuya naturaleza jurídica participa de la jerarquía constitucional atribuida a la seguridad social. (Negrita y subrayado fuera del texto).*

*Es así como el principio de favorabilidad debe ser aplicado en la medida que no resulte violatorio del principio de inescindibilidad, el cual implica la aplicación íntegra de un régimen o precepto, lo que supone la imposibilidad de acogerse a una parte de ellos despreciando la otra, o fundir normas o regímenes para obtener uno nuevo más favorable”<sup>2</sup>*  
Subraya el Juzgado

---

<sup>2</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P.: Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Radicación número: 25000-23-25-000-2004-06145-01(2533-07).

Por otra parte, el despacho debe señalar que el Consejo de Estado, en sede de tutela y mediante sentencia de la sección primera del 15 de mayo de 2014, dentro del radicado número: 11001-03-15-000-2013-02125-01(AC), con ponencia del Dr. Guillermo Vargas Ayala, dejó sin efectos la sentencia del 28 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que reconoció la bonificación por servicios prestados a favor de un empleado del orden territorial, bajo los argumentos que se transliteran en seguida:

*Con todo, del análisis de la sentencia objeto de esta tutela se observa que no fue ese el argumento que utilizó el Tribunal para otorgar la bonificación por servicios prestados a Víctor Julio Cortés Bernal, sino que consideró que debía reconocerse dicho concepto con base en el Decreto 1919 de 2002 que ordenó hacer extensivo el régimen prestacional de los empleados del orden nacional a los de los demás órdenes.*

*En efecto, en el fallo que origina esta controversia el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimó que la expresión “régimen prestacional” debía entenderse en un sentido amplio, que cobija tanto los factores prestacionales como salariales, y teniendo en cuenta que la bonificación por servicios prestados es un factor salarial concluyó que estaría incluido en lo que se entiende como “régimen prestacional”.*

*Ahora bien, al respecto debe señalarse que para la Sala esta conclusión del Tribunal resulta manifiestamente equivocada por diversas razones. **De un lado, ella elude la conclusión alcanzada por la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013 en relación con la legitimidad de la distinción efectuada por la ley entre el régimen salarial de los empleados públicos del nivel nacional y los de los niveles territoriales; de otro existen normas expresas que imponen concluir lo contrario. Por último, en aplicación de dicha normativa, en relación con este punto existe una posición unificada en el Consejo de Estado que le otorga carácter meramente salarial a la bonificación por servicios prestados y que por ende, no permite hacer extensivo este concepto a los empleados de un orden distinto al nacional;** de donde se desprende que la postura del Tribunal también desconoce el entendimiento que a dichas disposiciones ha dado la jurisprudencia administrativa en pronunciamientos reiterados.*

**Así, en primer lugar, el desconocimiento de lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2013 surge de hacer extensivo un factor salarial consagrado para empleados del orden nacional a los de los niveles territoriales cuando la Ley no lo previó así, por cuanto, como ya se anotó, la Corte avaló la existencia de una diferenciación de los beneficios reconocidos en los regímenes y estimó no solo que con ello no se vulnera el principio de igualdad, sino que además dejó sentado que de ese modo se desarrolla de forma adecuada las diferencias que la propia Constitución prevé en materia de régimen salarial y prestacional entre funcionarios del nivel nacional y territorial.** (Subraya y resalta el Juzgado)

Es claro entonces que además del argumento de orden legal que se sustentó en precedencia, alusivo a que el Decreto 1042 de 1978, que consagra la bonificación por servicios prestados, no es aplicable a los docentes oficiales (Art. 104), se debe agregar uno de rango constitucional que guarda relación con la legitimidad de la existencia de regímenes salariales y prestacionales diferenciados para los órdenes nacional y territorial a los cuales se adscriben los empleados públicos, y bajo esa lógica la improcedencia de extender el reconocimiento de esta prestación a los servidores territoriales, como de manera tajante lo concluye el Consejo de Estado en este pronunciamiento.

Es preciso entonces en ese orden examinar el cargo de violación sustentado en la demanda, en cuanto al desconocimiento del principio de igualdad, argumento respecto del cual debe decir el despacho que la Corte Constitucional, en la sentencia C-402 de 2013, planteó la improcedencia del juicio de igualdad en materia salarial y prestacional cuando se enfrentan regímenes diferentes, y al interior de estos se cuestiona la ausencia de una determinada prestación, sin reparar en el contexto legal en el que se inscribe o si la ausencia de uno de ellos se ve compensada eventualmente con el establecimiento de otra gratificación.

Para el efecto fijó tres premisas para comprobar una distinción arbitraria o injustificada, las cuales se transliteran *in extenso* por su pertinencia:

*“La primera consiste en la determinación suficiente acerca de los sujetos o situaciones jurídicas particulares y concretas respecto de la cual se predica el tratamiento desigual. Por ende, no puede plantearse un juicio de igualdad si los extremos del presunto tratamiento no están definidos con estas condiciones.*

La segunda premisa la conforman las razones que hacen que los mencionados sujetos o situaciones jurídicas sean comparables, aspecto que la jurisprudencia ha denominado como la construcción del *tertium comparationis*. Esta condición puede considerarse como el centro de la discusión acerca del juicio de igualdad, pues ofrece las consideraciones mínimas para determinar por qué una pluralidad de sujetos o posiciones jurídicas deben recibir idéntico tratamiento por parte del ordenamiento jurídico. Para la Corte, "...la jurisprudencia constitucional ha establecido que en principio se debe dar igual trato a las personas que se encuentren en similar situación, pero que se puede dar un trato desigual o diferente siempre y cuando se encuentre una explicación razonable para realizar la diferenciación. (...) Empero el criterio para realizar la equiparación o la diferenciación resultará vacío si no se determina desde qué punto de vista una situación, persona o grupo es igual a otro, es decir sino se responde preliminarmente a las preguntas de la igualdad entre quiénes y la igualdad en qué. Por ello, en planteamientos recogidos por este Tribunal de la doctrina alemana<sup>3</sup>, se ha explicado que, dado que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad por parte del juez – criterio valorativo-."<sup>3</sup>

Por último, la tercera premisa corresponde a la identificación, si a ello hay lugar, de una previsión de rango constitucional que justifique la adopción de un tratamiento distinto entre sujetos o posiciones jurídicas que *prima facie* deben estar reguladas por el ordenamiento de manera análoga.

11. En el caso particular de los diferentes regímenes laborales, la Corte ha concluido la improcedencia general del juicio de igualdad entre sus prestaciones. Esto en consideración a que no son equiparables y responden cada uno de ellos a los requerimientos específicos del orden o entidad de que se traten, el grado de responsabilidad y calificación profesional requerida o, lo que resulta particularmente importante para el caso analizado, a si se trata de empleos del orden nacional o territorial.

Este fue el asunto resuelto por la Corte en la sentencia C-313/03, la cual desestimó el cargo por violación del derecho a la igualdad respecto a la aplicación del Decreto 1278/02 – Estatuto de Profesionalización Docente para el caso de determinados trabajadores, con exclusión de aquellos vinculados al amparo de un régimen anterior.

En esa oportunidad, la Sala recopiló el precedente aplicable al asunto objeto de estudio y planteó los siguientes argumentos que, por su importancia en la demanda de la referencia, la Corte considera pertinente transcribir in extenso:

"En este orden de ideas la Corte ha aceptado que en materia laboral puedan existir regímenes jurídicos diferentes que regulen diversos aspectos de la relación de trabajo entre los trabajadores y los empleadores, sean estos oficiales o privados, sin que por ello, pueda considerarse que por esa sola circunstancia se viole el principio de igualdad."<sup>4</sup>

Así, como lo ha señalado igualmente la Corporación, desde antiguo existen en el sector público, distintos estatutos especiales que establecen diversos regímenes salariales y prestacionales, que presentan en cada caso características peculiares y un sistema de auxilios y reconocimientos particulares."<sup>5</sup>

**Frente a esta situación la Corte ha precisado que la comparación entre diferentes regímenes respecto de prestaciones concretas, con el fin de establecer violaciones al principio de igualdad, no resulta conducente por partirse de supuestos de hecho que no son idénticos.**

(...)

Así, dado que el juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, y que éste supuesto no se presenta cuando diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, la Corte ha concluido que no resulta posible establecer en esas circunstancias una vulneración del artículo 13 superior.

Ha de tenerse en cuenta, además, como también ya lo ha señalado la Corte, que, si cada régimen especial es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, los beneficios particulares contemplados en él, no pueden ser examinados aisladamente, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales.

Sobre el particular ha dicho la Corte:

"Si cada uno de estos regímenes especiales es mirado como un sistema particular de reconocimientos salariales y prestacionales, se encuentra que los beneficios particulares contemplados en cada uno de ellos, no pueden ser examinados aisladamente, fuera del contexto del régimen especial, para enfrentarlos con otros sistemas también especiales. El juicio de igualdad debe partir del supuesto de una misma situación, la cual no se presenta en el caso bajo examen, pues diversos grupos especiales de servidores son regidos por sistemas de beneficios diferentes, que hacen que cada beneficio en particular no pueda ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad. || **En relación con lo anterior, es decir con la necesidad de aplicar íntegramente los regímenes laborales especiales, la jurisprudencia ha hecho ver, adicionalmente, que la circunstancia de que en uno de ellos se consagren ciertos beneficios, que no son reconocidos en otros, usualmente se ve compensada por el hecho de que, respecto de otra prestación, puede suceder lo contrario.** Así ha dicho que "teniendo en cuenta que los

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-296/12.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-995/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

regímenes de seguridad social son complejos e incluyen diversos tipos de prestaciones, en determinados aspectos uno de los regímenes puede ser más beneficioso que el otro y en otros puntos puede suceder todo lo contrario, por lo cual, en principio no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.<sup>6</sup> Por ello, las personas “vinculadas a los regímenes excepcionales deben someterse integralmente a éstos sin que pueda apelarse a los derechos consagrados en el régimen general”<sup>7</sup>. En efecto, no es equitativo que una persona se beneficie de un régimen especial, por ser éste globalmente superior al sistema general de seguridad social, pero que al mismo tiempo el usuario pretenda que se le extiendan todos los aspectos puntuales en que la regulación general sea más benéfica.<sup>8</sup> || Adicionalmente, la existencia de los diferentes regímenes existentes, los cuales, como se dijo, deben ser aplicados integralmente, encuentra su justificación en diversas circunstancias constitucionalmente válidas. Sobre el punto la jurisprudencia ha dicho: “En tal virtud, dicha regulación ha obedecido a diferentes motivos, como son: las distintas naturaleza y modalidades de la relación de trabajo, los diferentes tipos de entidades, nacionales, departamentales, distritales y municipales, el otorgamiento de especiales beneficios a ciertos sectores de empleados, en razón de la naturaleza de la labor que desempeñan, las limitaciones presupuestales, la necesidad de organizar y poner en funcionamiento o fortalecer cajas de previsión social encargadas del pago de las prestaciones de los servidores públicos, etc.” || En el caso presente, encuentra la Corte que no se encuentra demostrado que quienes no resultan cobijados por el régimen especial referente a la prestación de calzado y vestido de labor, se encuentren dentro de la misma situación objetiva que quienes sí resultan amparados por el reconocimiento, y que por lo tanto deben ser merecedores de igual tratamiento. **Antes bien, la presencia de multiplicidad de regímenes laborales dentro del sector público, llevan a la conclusión contraria: la de estar frente a situaciones distintas que imposibilitan adelantar un juicio de igualdad entre los distintos beneficios particulares que se reconocen en uno y otro régimen.”**<sup>9</sup>

En ese orden de ideas esta Corporación ha explicado que cada beneficio en particular establecido en un régimen específico no puede ser descontextualizado a efectos de llevar a cabo, tan solo respecto de él, un examen de igualdad.

Así por ejemplo, en el caso de los beneficios en materia de seguridad social la Corte ha precisado<sup>10</sup> que dada la complejidad de los sistemas prestacionales y la interdependencia de las prerrogativas por ellos conferidas, un trato diferenciado en ese campo resulta discriminatorio y, por tanto, constitucionalmente reprochable solo si el conjunto del sistema -no apenas uno de sus elementos integrantes-, conlleva un tratamiento desfavorable para el destinatario; así entonces, si una desmejora sólo se evidencia en un aspecto puntual del régimen, en una prestación definida o en un derecho concreto, no es dable deducir por ello trato discriminatorio; en estos casos deberá estudiarse -conclusión a la que se llega después de analizar el sistema en su conjunto- si la desventaja detectada en un aspecto puntual del régimen especial se encuentra compensada por otra prestación incluida en el mismo<sup>11</sup>.

Al respecto la Corte además ha hecho énfasis en que sólo si una prestación social de la cual se predica la posible discriminación es lo suficientemente autónoma como para advertir que ella, en sí misma, constituye una verdadera discriminación respecto del régimen general, podría el juez constitucional retirarla del ordenamiento jurídico.<sup>12</sup> Circunstancia que sin embargo solamente podría darse (i) si la prestación es verdaderamente autónoma y separable, lo cual debe ser demostrado claramente (ii) la ley prevé un beneficio indudablemente inferior para el régimen especial, y (iii) que no exista otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social y que la carencia de compensación resulte evidente.<sup>13</sup>” (Subrayas no originales).

Evidentemente en el caso de autos, el actor pretende que se lleve a cabo el juicio de igualdad con base en que la bonificación por servicios prestados que se reconoce a la generalidad de los empleados públicos, en el caso del orden nacional en el Decreto 1042 de 1978 y en el orden territorial en el Decreto 2418 de 2015, no le es otorgada a los docentes del sector oficial, comparación que se torna improcedente a la luz de lo expuesto por la Corte Constitucional, en

<sup>6</sup> En un sentido similar, ver sentencia C-598 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 8.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia T-348 de 1997. MP Eduardo Cifuentes. Fundamento Jurídico No 7.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-080 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-995/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>10</sup> Al respecto ver entre otras las sentencias C-956/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-385/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-1032/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>11</sup> en la Sentencia C-080/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en la que se señala : “la singularidad y autonomía que caracterizan a estos regímenes excepcionales, sumado a la diversidad de prestaciones que los integran, han llevado a la Corte Constitucional a considerar que, en principio, “no es procedente un examen de aspectos aislados de una prestación entre dos regímenes prestacionales diferentes, ya que la desventaja que se pueda constatar en un tema, puede aparecer compensada por una prerrogativa en otras materias del mismo régimen.”

<sup>12</sup> Ibidem Sentencia C-956/01 M.P... Eduardo Montealegre Lynett

<sup>13</sup> Sentencia C-890 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicha sentencia se señaló lo siguiente “Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al sistema general de seguridad social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que puede concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente. En el mismo sentido ver la sentencia C-956 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

tanto que no es comparable la regulación salarial y prestacional de la generalidad de los servidores del Estado con quienes se inscriben en el servicio educativo oficial, dado que estos últimos gozan de un régimen salarial y prestacional especial por las particularidades de la función que desarrollan.

Es clara la corporación al señalar en el pronunciamiento traído a cita, que la procedencia del juicio de igualdad parte de varias premisas, entre ellas la necesidad de exponer las razones por las cuales se considera que los extremos en cuestión efectivamente son comparables, y concluye que dicho juicio es improcedente respecto del cotejo de prestaciones concretas que pertenecen a regímenes laborales distintos, por partirse de supuestos de hecho que no son idénticos.

Es claro en el *sub-lite* que no es factible efectuar la comparación entre el régimen general de los empleados públicos del orden nacional y territorial, con el régimen especial de que gozan los docentes en materia salarial y prestacional, respecto de un específico factor salarial como lo es la bonificación por servicios prestados, dado que la ausencia de ésta en el último régimen, puede verse compensada por la consagración de otro emolumento del cual no gozan los servidores públicos del régimen general y en todo caso correspondía al actor la carga argumentativa de demostrar que ello no es así, pero no formular en abstracto la comparación aludida por ser improcedente ante supuestos de hecho que, se reitera, no son susceptibles de comparación.

En todo caso, como quedó zanjado en precedencia, es claro y así lo ha declarado el precedente aplicado en este proveído, que la existencia de regímenes salariales y prestaciones disímiles en función del orden territorial al que pertenezca el servidor público o la naturaleza de la labor que desempeñan como en el caso del sector docente, se encuentra ajustada a la Carta Política y por ende la existencia de determinadas prestaciones que no son coincidentes en uno y otro régimen, *per se* no desconoce el principio de igualdad.

Corolario de lo expuesto, no les asiste a los actores el derecho a recibir el pago de la bonificación por servicios prestados, estatuida en el Decreto Nacional 2418 de 2015, creada para los empleados públicos del orden territorial como extensión del beneficio contenido en el Decreto 1042 de 1978, por lo que resulta inviable declarar la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Tampoco se accederá a la solicitud de inaplicación del acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales, el 11 de mayo de 2015, en donde se pactó excluir al personal docente oficial del reconocimiento de la bonificación por servicios prestados, por las razones expuestas en líneas anteriores respecto de la improcedencia del reconocimiento del emolumento exigido, pues la intención del legislador no ha sido en ningún momento reconocerles a los docentes la bonificación analizada que se encuentra circunscrita al régimen general del orden nacional, en tanto que aquéllos se rigen por las normas propias de su régimen prestacional y salarial especial, que no contempla tal prerrogativa.

Finalmente, sobre las excepciones propuesta por el ente territorial accionado –*cobro de lo no debido y prohibición de otorgar prestaciones a regímenes especiales no señalados en la ley*–, considera el Despacho que estas no son verdaderas excepciones de mérito sino argumentos de derecho que coadyuvan al planteamiento principal de la contestación pero que no atacan de forma directa el fundamento de pretensión de la parte actora. Por ello, no se hará pronunciamiento expreso al respecto, pues se desencadenó ya el objeto de la Litis.

## **5.- COSTAS**

Considera el Despacho que hay lugar a su imposición, de conformidad con el artículo 365, numeral 1º del C.G.P., aplicable por remisión del artículo 188 del CPACA, el cual establece que se condenará en costas a la parte vencida en juicio.

Atendiendo a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 5 del Acuerdo N° PSAA16-10554 de 2016, se fijan como agencias en derecho la suma de NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS DOS PESOS (\$92.202), equivalente al 4% del valor de la pretensión mayor que sirvió para determinar la competencia (fl.137), valor que se tendrá en cuenta por parte de la Secretaría al momento de liquidar las costas procesales.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, incoada por ALBA LUCÍA PEREIRA RUEDA, AMPARO TABORDA VILLA, ANA HILDA MELO RAMÍREZ, ANA MARÍA MARTÍNEZ RAMÍREZ, ÁNGEL EDUARDO SAENZ GONZÁLEZ, BLANCA LILIA BARRETO, CLARA BEATRIZ ORTIZ VELASCO, DALLYS SÁNCHEZ CASTRO, DEYA GREYFENSTEIN DAZA ALDANA, DORA LILIA HERRERA RAMOS, EDITH JUDITH GROSSO ASPRILLA, ELVIA MARÍA SUÁREZ SÁNCHEZ, EVA HERNÁNDEZ LEÓN, FEDERICO CORTES CÁRDENAS, FLOR DE MARÍA MOLINA DE JIMÉNEZ, FLOR MARÍA BECERRA MORENO, FRANCISCO PALACIO MACIAS, GLADYS GÓMEZ BERNAL, GLORIA CECILIA BÁEZ ÁLVAREZ, GRACIELA DE LA CONCEPCIÓN CUERVO PÁEZ, GUILLERMO ANTONIO PITA MACHUCA, GUSTAVO MANRIQUE MORENO, HÉCTOR EDUARDO PARDO RÍOS, HILDA JANETH HERNÁNDEZ GAMA, JESÚS ANTONIO MEJÍA ROJAS, JOSÉ MIGUEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, JUSTO LUIS GARCÍA MONTAÑEZ, LEONARDO CAMARGO PINZÓN, LILIANA DEL PILAR DOMÍNGUEZ PERALTA, LUZ ELIYER COY CAICEDO, LUZ MIRIAN TORRES GUERRERO, MAGDA YOLIMA SAAVEDRA CORTES, MARÍA ELENA GIL LUNA, MARÍA LEONOR PIRAQUIVE GONZÁLEZ, MARÍA ROSALBA FORERO PEÑA, MARLENE HORTENSIA MOLINA VARGAS, MARTHA LUCÍA MEJÍA TORREJANO, NIDYA ESPERANZA DAZA MENDIVELSO, NYDIA SUÁREZ AGUILAR, OMAR GUTIERREZ NIÑO, RAFAEL JOYA PUENTES, SANDRA MILENA AGUDELO ESCOBAR, VIVIAN LORENA GALVIS LÓPEZ, YOLANDA GARCÍA LÓPEZ, en contra del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, de conformidad con los motivos expuestos en precedencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte actora. Para el efecto se fijan como agencias en derecho la suma de NOVENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS DOS PESOS (\$92.202), equivalente al 4% del valor de la pretensión mayor que sirvió para determinar la competencia (fl.137), valor que se tendrá en cuenta por parte de la Secretaría al momento de liquidar las costas procesales, de conformidad con los artículos 365 y 366 del C.G.P.

**TERCERO:** En firme este proveído, **ARCHIVAR** el expediente de la referencia, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b70cd5702a8e82125802d9738b00e5e52842a9c746bcded22377265df6c2f341**

Documento generado en 06/08/2020 09:13:53 a.m.