**PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA / Debe ser interna y externa.**

El Consejo de Estado ha precisado que la congruencia debe ser interna y externa. *“La primera obedece a la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutiva de la sentencia; y la segunda, la externa, que la decisión contenida en la resolutiva se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda como en su contestación”*. Así mismo, el Consejo de Estado al precisar el alcance del principio de congruencia, ha señalado que: *“El principio de congruencia se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido que al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre solicitado como pretensión tiene el deber de explicar de forma clara las razones de tal omisión”.* (…) la Sala establece claramente que la sentencia de primera instancia se profirió en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en su reforma, con la contestación de la demanda, y con las excepciones que se alegaron y se probaron en el proceso, razón por la cual no tienen vocación de prosperidad los argumentos del recurrente relacionados con la falta de congruencia de la sentencia entre el fundamento jurídico que respaldó la decisión de primera instancia.

**EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD / Efectos inter partes / Aplica cuando contradicción normativa con el texto superior sea manifiesta.**

Es pertinente señalar que el artículo 4º de la Carta Política consagra la excepción de inconstitucionalidad al establecer que *“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”.* Esta facultad permite que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, y puede hacerse efectiva por parte de la autoridad que resuelve un caso o situación concreta o subjetiva, de manera que sus efectos por consiguiente, son subjetivos o interpartes. (…) A su vez, el Consejo de Estado al referirse a la procedencia de la figura de la excepción de inconstitucionalidad ha señalado que *“para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea”.*

**UNIVERSIDADES ESTATALES / Régimen salarial de los docentes / Normas aplicables.**

Se tiene que como desarrollo de los postulados generales establecidos por el Congreso de la República, en las Leyes 4 de 1992 y 30 de 1992, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1279 de 2002, que establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales. En virtud del Decreto en mención, se estableció que la determinación del salario de los docentes se hará a partir de la asignación de puntos salariales. Así, la asignación de puntos para la remuneración inicial de los docentes que ingresan por primera vez o reingresan a la carrera docente, o para los que proceden de otro régimen, se reglamentó en el capítulo II del Decreto 1279 de 2002 “Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales”, es así que en el artículo 6º se fijaron los factores para la asignación de puntos salariales de la remuneración inicial, entre los cuales se encuentran: a) Los títulos correspondientes a estudios universitarios; b) La categoría dentro del escalafón docente; c). La experiencia calificada; y d) La productividad académica.

**UNIVERSIDADES ESTATALES / Régimen salarial de los docentes / Asignación de puntaje por productividad académica / Premios nacionales o internacionales / No vulnera derecho a la igualdad.**

La Sala evidencia que contrario a lo afirmado por la recurrente, para el reconocimiento de puntos salariales por productividad académica, el numeral I. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 a cada una de las modalidades productivas le estableció uno o más requisitos acorde con cada producto y conforme se observa en el cuadro precedente en el que se sintetizaron estos requisitos, no sólo para la modalidad de premios nacionales e internacionales se exige que la obra o trabajo se haya realizado por un docente de la universidad respectiva dentro de sus labores universitarias, sino que es un requisito equiparable a los exigidos en otras modalidades productivas como la producción de videos, cinematográficas, o fonográficas, los libros de ensayo, libros de texto, la traducción de libros, las patentes y las obras artísticas, siendo que en estos confluyen requisitos relacionados con la finalidad académica, didáctica o pedagógica del producto, su producción en el campo de la actividad académica o investigativa del docente, su realización en desarrollo de un proyecto generado institucionalmente, a nombre de la universidad respectiva, dentro del campo de la actividad académica, docente o investigativa, desarrollada por el docente, etc. En vista de lo anterior, considera la Sala que en el caso concreto, no se avizora de forma clara y evidente que la aplicación del numeral I. literal g. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, a efectos de reconocer puntos salariales por los premios internacionales o nacionales obtenidos por los docentes en el ejercicio de sus labores universitarias, contraríe las normas contenidas en Constitución Política, específicamente, en lo que tiene que ver con el derecho a la igualdad, por lo tanto, no es dable acudir a la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

**COSTAS PROCESALES / Agencias en derecho.**

El Consejo de Estado ha señalado que las costas incluyen *“las agencias en derecho que corresponden al rubro por apoderamiento dentro del proceso y el juez los reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo los criterios del artículo 366 del Código General del Proceso”*. Nótese que, al hacer alusión a las agencias derecho, no se establece un criterio que conduzca a establecer que si el apoderamiento dentro del proceso se realizó por un(a) abogado(a) contratado(a) para ejercer su defensa de forma exclusiva para el caso concreto, si se reconocen. El criterio para establecer las costas, no es otro que se hayan causado y en la medida de su comprobación, que en el caso de las agencias en derecho, está dado por la gestión procesal adelantada por la parte victoriosa, para lo cual, el juez debe analizar la naturaleza, calidad y duración de la gestión del apoderado, la cuantía del proceso y las circunstancias especiales, aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, sin exceder el máximo previsto.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| **MEDIO DE CONTROL:** | **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** |
| **DEMANDANTE:** | **ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ** |
| **DEMANDADO:** | **UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA – UPTC** |
| **RADICACIÓN No:** | **150013333011201700144-01** |

1. **ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra de la sentencia del 29 de agosto de 2019, proferida por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas y agencias en derecho a la parte vencida.

1. **ANTECEDENTES**

***2.1. LA DEMANDA Y SU REFORMA (fls. 2-10; Fls. 703-708):*** Por conducto de apoderada judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ,solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en: 1) El oficio CDP y AP - 023 de fecha 25 de enero de 2017; 2) El oficio CDP y AP 066 de fecha 01 de marzo de 2017; y 3) el Oficio R - 029 de fecha 8 de marzo de 2017, a través de los cuales la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia negó una asignación de puntajes sobre el premio obtenido por el demandante en el segundo lugar del Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado, versión 14, año 2010.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordenara a la entidad demandada que asigne puntaje al segundo puesto del Concurso Nocional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado, versión 14, año 2010, obtenido por el demandante.

Consecuencialmente, solicitó la modificación del salario del docente desde el momento de su ingreso a la planta de personal de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y en adelante.

Que se condenara a la entidad demandada al reconocimiento y pago del valor de las diferencias salariales con ocasión de los reajustes realizados y al pago de todos los derechos salariales y prestacionales, junto con los incrementos, desde el momento de su vinculación.

Adicionalmente, pidió que se le impusiera a la entidad demandada condena por perjuicios morales así: i) por valor de 15 smlmv por concepto de daño moral que se traduce en el detrimento patrimonial. ii) por valor de 15 smlmv por concepto de daño moral no valorable pecuniariamente; perjuicios derivados de la determinación irregular que se demanda.

De otro lado, solicitó que se declarara que la entidad demandada debe repetir en contra de los funcionarios que intervinieron en la creación de la actuación impugnada, por el valor de los emolumentos que deba cancelar por concepto de la sentencia.

Finalmente, pidió que se ordenara la liquidación y cumplimiento de la sentencia conforme a los artículos 189 a 195 del CPACA y que se condene en costas y gastos del proceso a la parte demandada.

Los hechos que fundamentan las pretensiones de la demanda son los siguientes:

Que mediante Resolución 051 del 10 de mayo del 2010 la Universidad Nacional de Colombia declaró ganadores del concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado, versión 14, año 2010, en el cual, el demandante ocupó el segundo lugar con su trabajo titulado “*La décima española en el Canto Popular de la Sabana de Bolívar*”.

Señaló que el demandante fue elegido como docente de tiempo completo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a través de concurso y mediante lo Resolución No. 2807 de 2013. Posteriormente, fue nombrado en periodo de prueba mediante lo Resolución No. 3655 de fecha 2 de agosto de 2013 y mediante Resolución No. 4011 del 4 de agosto de 2014, ingresó a la carrera docente universitaria.

Sostuvo que en diversas ocasiones el demandante solicitó al Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la asignación de puntaje y modificación del salario por la obtención del segundo puesto en el Concurso Nacional Otto de Greiff, sin obtener respuesta favorable.

Luego, en respuesta a solicitud presentada por el demandante a través de apoderada, mediante Oficio CPD y AP - 023 de fecha 25 de enero de 2017, el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se negó a asignar puntaje al segundo puesto obtenido en el concurso plurimencionado, bajo el criterio de que no se podía considerar este premio como un premio nacional y, por lo mismo, no tenía reconocimiento de puntos salariales como lo establece el Decreto 1279 de 2002.

Respecto a ello, adujo que el Decreto 1279 de 2002, establece categorías o niveles, así como las jerarquías de los premios para asignación de puntaje dentro de los cuales no existe exclusión alguna sobre el premio recibido por el demandante.

Señaló que el 10 de febrero de 2017 se interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la anterior decisión, argumentando que el concurso referido corresponde a una publicación de reconocimiento nacional y se encuadra dentro del reconocimiento de incrementos salariales que establece el Decreto 1279 de 2002. Ante lo cual, mediante oficio CPD y AP-066 del 01 de marzo de 2017, se resolvió la reposición por parte del Vicerrector académico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia quien ratificó su decisión de negar la asignación de puntaje por los argumentos inicialmente expuestos.

Por último, al resolver el recurso de apelación, mediante oficio R-029 de fecha 8 de marzo de 2017, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, ratificó la decisión del Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje, de no asignar puntaje al segundo lugar del Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado versión 14, año 2010, obtenido por ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ bajo los mismos argumentos dados en el Comité.

***2.2. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA (fls. 789-799):*** Se trata de la sentencia proferida el 29 de agosto de 2019 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas a la parte vencida. Para llegar a dicha conclusión, la *A quo* hizo alusión al régimen de las universidades del Estado y la autonomía universitaria, así como el régimen salarial y prestacional de los docentes que ejercen su labor en universidades públicas. Luego arribó al caso concreto señalando que con las pruebas aportadas al proceso se evidenció que el demandante no cumplía con los requisitos establecidos en el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, en razón a los siguientes argumentos:

En un primer lugar, sostuvo que se acreditó que el demandante participó en el *Concurso Nacional Otto de Greiff* creado en 1996 por la Universidad Nacional de Colombia como incentivo a la investigación estudiantil, siendo este un concurso de carácter nacional, razón por la cual consideró la A-quo que el premio obtenido por el demandante en marco de este concurso cumplía el primer requisito exigido en el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, esto es, tratarse de un premio nacional o internacional otorgado por una institución de reconocido prestigio académico, científico, técnico o artístico a obras o trabajos.

En segundo lugar, la juez de primera instancia adujo que también cumplió con el requisito relacionado con que el premio corresponda a una convocatoria nacional o internacional, con un proceso de selección claramente instituido por una entidad de prestigio nacional o internacional, pues a diferencia de lo considerado por la parte demandada, el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, no determinaba, ni exigía que la convocatoria fuese para participar por un premio y no en un concurso como tal; así entonces, paralelamente se logró corroborar que el concurso en el participó fue convocado nacionalmente y que si bien no se hizo personalmente, ello obedeció precisamente al procedimiento dispuesto para desarrollo del mismo y en virtud del cual las Universidades participantes, escogían internamente los mejores trabajos de grado para que participaran en el *Concurso Nacional Otto de Greiff*, sin que por ese hecho, pudiese restársele al mentado concurso la característica de nacional o señalarse que el mismo no fue convocado en los términos que exige el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002.

Ahora, frente al tercer requisito establecido en la norma en mención, esto es, que el premio haya sido obtenido por el docente dentro de sus labores universitarias, la juez *A-quo* encontró el no cumplimiento de este, teniendo en cuenta que la Universidad Nacional creó el *Concurso Nacional Otto de Greiff*, con la finalidad de incentivar la investigación estudiantil, de lo cual se dedujo que el reconocimiento logrado por el demandante, al ser ganador del segundo lugar del concurso *Otto de Greiff*, lo fue antes de iniciar sus labores como docente, es decir para optar por su título de grado y no durante sus labores universitarias como bien lo exige la norma.

Seguidamente, la juez de primera instancia se pronunció frente al derecho a la igualdad invocado por la parte actora, quien alegó que el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 vulnera su derecho a la igualdad al establecer la procedencia de la asignación de puntaje para el aumento de salario, únicamente a los premios obtenidos por el docente durante sus labores universitarias y no antes, aduciendo que la producción académica es un factor para quien ingresa por primera vez a la carrera docente, lo que permite interpretar que es viable la asignación de puntajes por actividad académica realizada con anterioridad al ingreso de la carrera docente.

Al respecto, la juez *A-quo* señaló que no hay lugar a adelantar un juicio comparativo en la medida en que no se plantean dos situaciones iguales o al menos similares de la cual se pudiera derivar tal comparación, toda vez que se trata de calificar la actividad académica del demandante en dos tiempos distintos, esto es, la obtenida antes y la obtenida después de iniciar la labor docente. Adicionalmente, sostuvo que el demandante obtuvo 3 puntos por su producción académica antes de las labores universitarias de docente, en tanto, no podía obtener puntos por el premio obtenido a nivel nacional pues no cumplía con el requisito de haberlo logrado durante el ejercicio de las labores universitarias de docente.

En ese orden de ideas, concluyó que los cargos de nulidad invocados referentes al desconocimiento de normas constitucionales y legales relativos al derecho a la igualdad, al trabajo y al reconocimiento y asignación de puntaje por logros académicos, no fueron acreditados por la parte actora, pues claramente la negativa de asignarle puntaje al señor FREJA DE LA HOZ por el segundo puesto obtenido en el *Concurso Nacional Otto de Greiff,* obedeció a la literalidad contenida en la norma pertinente, que exige, que para que el premio sea tenido en cuenta, debe lograrse durante sus labores universitarias, lo cual en el presente caso no ocurrió, pues el estímulo se obtuvo por el trabajo de grado del demandante para alcanzar su título de pregrado; sin que tal precepto generara una afectación de los preceptos constitucionales que ameritara su inaplicación.

Finalmente, frente a las costas, señaló que al haberse negado las pretensiones de la demanda se condenaba al externo actor, encontrando acreditado que la parte demandada designó un profesional del derecho para que representara sus intereses en el trámite procesal, generándose las respectivas agencias en derecho.

***2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE (fls. 803-805):*** Inconforme con la decisión de primera instancia, la apoderada judicial del demandante, solicitó la revocatoria de la sentencia que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, por considerar que lo decisión no resultó armónica con los argumentos de la demanda y de su contestación, por cuanto se permitió la vulneración de derechos fundamentales al demandante como lo son el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción al negarle el reconocimiento solicitado, pues el fundamento jurídico expuesto en el fallo para negar las pretensiones de la demanda no correspondió con la motivación del acto administrativo y la contestación de la demanda.

En ese orden de ideas consideró que la entidad demandada jamás ahondó en los argumentos que fueron expuestos en la decisión, pues la postura de la defensa en la contestación de la demanda se limitó a indicar que no podía equipararse a un "premio o concurso” y no al hecho de que el producto debió ser producto de la actividad académica como docente. Por esta razón, adujo que la decisión recurrida traspasó los parámetros sobre los cuales debía abordarse el examen de legalidad del acto acusado, que no podían ser otros que los expuestos en la motivación del mismo acto y de la contestación de la demanda.

Adicionalmente, enunció las actividades académicas sobre las cuales el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 otorga puntaje salarial, señalando que de manera arbitraria e injustificada la norma estableció una diferenciación para los premios nacionales e internacionales obtenidos, ya que exigió que se diera dentro de las labores universitarias y a las demás actividades académicas no les asignó tal condición, por lo tanto, solicitó la elaboración de un test de igualdad y proporcionalidad y consecuencialmente disponer la inaplicación del requisito establecido en el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, toda vez que en su criterio, este vulnera el derecho a la igualdad del demandante, en consideración a que el condicionamiento fijado por la referida norma para la asignación de puntos salariales por la obtención de premios de orden nacional se torna desigual y desproporcional en comparación con las otras actividades académicas que la misma norma regula y para las cuales no condiciona o establece requisito adicional alguno, como es el que dicho actividad sea producto de los labores universitarias.

Sostuvo que lo que se está debatiendo es la obtención de puntaje en la categoría de “premio”, por tanto, la afirmación del *A-quo* relativa a que la producción académica ya fue objeto de puntuación, no corresponde, toda vez que si así fuere, no se le hubiera valorado como publicación sino como premio.

Por último, respecto a la condena en costas, arguyó que la actuación de un abogado para la defensa de la entidad no puede presuponer que de forma automática se encuentren acreditadas las agencias en derecho. Sostuvo que las costas y las agencias no se encuentran automáticamente comprobadas, pues los abogados de las entidades están contratados para ejercer su defensa frente a los diferentes asuntos y no de forma exclusiva para un caso concreto.

***2.5. ALEGATOS DE CONCLUSION:***Admitido el recurso de apelación en segunda instancia (fl. 811) y corrido el termino de traslado para alegar de conclusión (fl. 815), las partes alegaron de conclusión así:

**2.5.1 Parte demandada**: La apoderada judicial de la parte demandada alegó de conclusión (fls. 819 y 819 vuelto) manifestando que comparte los argumentos y el análisis probatorio desplegado por el juez de primera instancia, quien constata la ausencia de ilegalidad de los actos objeto de control judicial.

Al respecto resaltó que la juez de primera instancia fue clara en señalar la autonomía que tiene la universidad para el reconocimiento de bonificaciones por productividad académica, tal y como lo consagra el artículo 19 del Decreto 1279 de 2002. Además, consideró que según el análisis hecho del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, la decisión de la sentencia de primera instancia dejó acreditado y motivado que el demandante participó en condición de estudiante más no de docente universitario, razón fundamental para que el premio no pueda ser objeto de incentivo docente, toda vez que cuando el demandante participó y ganó el segundo puesto en el Concurso Nacional Otto de Greiff, no era docente universitario.

Adicionalmente señaló, que la UPTC valoró el premio obtenido por el demandante, asignándole puntaje al mismo en el concurso de méritos para acceder a la carrera docente, por lo cual consideran que mal podría afirmarse que se desconocieron los esfuerzos del producto logrado. Ante este panorama solicitó, confirmar el fallo de primera instancia.

**2.5.2 Parte demandante**: La apoderada judicial de la parte demandante alegó de conclusión (fls. 820-821) reiterando los argumentos del recurso de apelación, bajo los cuales consideró que el reconocimiento y asignación de puntaje para su asignación salarial, sobre la producción académica realizada, teniendo en cuenta que el Decreto 1279 de 2002 no excluye de puntuación a los premios recibidos, pues si estos son valorados para el concurso, deben también ser valorados para la asignación salarial.

Reiteró la solicitud de hacer uso del test de igualdad y proporcionalidad, en razón al trato desigual que se dio al demandante y consecuencialmente inaplicar por inconstitucional el apartado del Decreto 1279 de 2002.

Se deja constancia que el Ministerio Público, dentro de la oportunidad, guardó silencio. (fl. 822).

**III. CONSIDERACIONES**

**3.1.- Problema Jurídico**

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación por la apoderada judicial de la parte demandante, en primer lugar, le corresponde a la Sala determinar si el fallo de primera instancia desconoció el principio de congruencia teniendo en cuenta que a juicio de la recurrente, utilizó fundamentos jurídicos no invocados por la entidad demandada en los actos administrativos acusados ni en la contestación de la demanda para negar las pretensiones.

En segundo lugar, establecer si hay lugar a inaplicar el literal g del numeral l. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, por violar el derecho a la igualdad del demandante, en lo relativo a la exigencia de haber obtenido el premio objeto de reconocimiento de puntos salariales, siendo docente de la universidad respectiva, dentro de sus labores universitarias, y en caso afirmativo, si es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y en consecuencia, ordenar que se le asignen puntos salariales al demandante en la modalidad productiva de premio nacional por haber obtenido el segundo lugar dentro del *Concurso Nacional Otto Greiff, Mejores trabajos de grado, versión 14, año 2010*, organizado por la Universidad Nacional de Colombia y se modifique la remuneración inicial del demandante, se paguen las diferencias salariales y prestacionales causadas, así como el pago de perjuicios morales.

Finalmente, determinar si la condena en costas en primera instancia se ajustó a derecho.

**3.2. Lo probado en el proceso**

Los medios de prueba relevantes que obran en el plenario son:

* Resolución No. 051 de 10 de mayo de 2010 por medio de la cual la Universidad Nacional de Colombia declaró los ganadores del Concurso Mejores Trabajos de Grado de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia (Versión XIX), entre los cuales se encuentra, el señor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ, de la Facultad de Ciencias Humanas, del programa curricular Estudios Literarios, con título de trabajo “*La décima española en el canto popular de la Sabana de Bolivar*”. (fls.48-55).
* Resolución No. 102 de 03 de agosto de 2010 por medio de la cual la Universidad Nacional de Colombia otorgó públicamente los premios del Concurso Nacional “Mejores Trabajos de Grado Otto de Greiff”, dentro de los cuales, al señor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ se le declaró ganador en Segundo Lugar en el área de Creatividad y Expresión en Artes y Letras, por su trabajo titulado *“La décima española en el canto popular de la Sabana de Bolivar”*. (fls. 56 – 61).
* Resolución No. 2807 de 18 de junio de 2013 por medio de la cual la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia designó los ganadores de la convocatoria pública para proveer cargos docentes de tiempo completo y medio tiempo en la modalidad de primer nombramiento, entre los cuales se encuentra el señor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ, en el área de literatura por tiempo completo (fls.11-18).
* Resolución No. 3655 de 02 de agosto de 2013 por medio de la cual el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia nombró al señor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ, como docente de tiempo completo, en la Facultad de Ciencias de la Educación en periodo de prueba, por un año calendario contado a partir de la fecha de posesión, con una asignación salarial equivalente a 234,6 puntos en total (fls. 19 y 20).
* Resolución No. 4885 de 12 de noviembre de 2013 por medio de la cual el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia modificó la Resolución No. 3655 de 02 de agosto de 2013 en el sentido de reconocerle 4,75 puntos salariales adicionales al profesor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ, de los cuales 1,75 puntos corresponden a experiencia en del año 2010 y **3 puntos por productividad académica por el artículo titulado “*La décima española en el canto popular de la Sabana de Bolivar*”** (fl. 71).
* Resolución No. 4011 de 04 de agosto de 2014 por medio de la cual el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia ingresó a la carrera docente al profesor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ, a partir del 04 de agosto de 2014 y le reconoció una asignación salarial teniendo en cuenta el contenido de la hoja de vida del docente (fls. 21 y 22), así:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Puntos por títulos** | **Puntos categoría escalafón** | **Puntos experiencia calificada** | **Puntos por productividad** | **Total puntos** |
| 218 | 58 | 4,15 | 18 | 298,15 |

* Petición radicada el 15 de diciembre de 2016 por medio de la cual el profesor ADRIAN FARID FREJA DE LA HOZ solicitó a través de apoderada judicial, la asignación de puntaje salarial por el premio Nacional Otto Greiff, entre otros (fls. 23-26).
* Oficio CPD Y AP-023 del 25 de enero de 2017 por medio del cual el Vicerrector Académico – Presidente del CDP y AP de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia dio respuesta a solicitudes sobre asignación de puntaje, señalando que el segundo lugar obtenido por el profesor FREJA DE LA HOZ en el Concurso Nacional Otto de Greiff no podía considerarse como un premio nacional y por tanto, no tenía derecho al reconocimiento de los puntos salariales que establece el Decreto 1279. Así mismo, mencionó que la universidad en el momento no contaba con ninguna norma de carácter nacional o interna diferente al mencionado Decreto que reglamente los criterios para abordar las diversas categorías o niveles que se pueden presentar en un premio. También señaló que el Decreto 1279 en el artículo 10, numeral II plantea restricciones de puntajes para la misma obra o actividad productiva *“por lo tanto y* ***teniendo en cuenta*** ***que el Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado, es un concurso fundamentado en trabajos de pregrado y estos son requisito para la obtención del título profesional****, y que los docentes de la Universidad lógicamente incluidos en carrera universitaria reciben 178 puntos por el título de pregrado, como en el caso del profesor, incluso si la solicitud en mención cumpliera con los requisitos establecidos en el Decreto 1279, al docente no se le podrían asignar nuevos puntos, de acuerdo a la restricción planteada por la norma* (…)”. *(Negrilla fuera de texto*) (fls. 31 -34).
* Recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la apoderada judicial del profesor FREJA DE LA HOZ contra el Oficio CPD Y AP-023 del 25 de enero de 2017 (fl. 35 - 38), el cual fue resuelto por el Vicerrector Académico – Presidente del CDP y AP de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante oficio CPD y AP 066 de 01 de marzo de 2017 en el que ratificó la decisión de negar la asignación de puntos salariales, bajo los argumentos del oficio recurrido y haciendo referencia al literal g, artículo 24, Capítulo V del Decreto 1279 de 2002, en los siguientes términos:

“*En este sentido, es absolutamente claro que el docente Adrián Farid Freja de la Hoz fue nombrado en periodo de prueba mediante Resolución 3655 de 02 de agosto de 2013, lo cual evidencia que cuando el profesor recibe el segundo puesto del Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores Trabajos de Grado, Versión 14 – Año 2010, en la categoría respectiva,* ***no se encontraba vinculado a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por lo tanto, su trabajo no podía derivarse de “sus labores universitarias”, criterio que es absolutamente claro en el Decreto 127****9, tal y como se acaba de señalar en la transcripción del párrafo del literal g.”* (Negrilla fuera de texto) (fls. 39-40).

* Oficio R-029 del 08 de marzo de 2017 por medio del cual el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia resuelve el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del profesor FREJA DE LA HOZ ratificando la decisión del CPD y AP de no asignar puntos salariales, bajo los siguientes fundamentos:

*“(…) teniendo en cuenta que el docente en mención no cumple con la totalidad de los requisitos que establece la norma,* ***en particular, porque se establece que los premios den haberse asignado a trabajos u obras producto de las labores desarrolladas por docentes universitarios, y el profesor Adrián Farid Freja de la Hoz cuando obtuvo el segundo lugar en el Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores Trabajos de Grado, Versión 14, Año 2010, no estaba vinculado como docente de la Universidad****. Sumado a otros criterios que fueron señalados y argumentados por el CPD y AP en las respuestas a las solicitudes.”* (Negrilla fuera de texto) (fl. 42).

**3.3. -Caso concreto**

De conformidad con el recurso de apelación, se puede establecer que los motivos de inconformidad planteados por la apoderada judicial del demandante respecto al fallo de primera se sintetizan así:

i). Que la decisión recurrida traspasa los parámetros sobre los cuales debía abordarse el examen de legalidad de los actos acusados, toda vez que el fundamento jurídico expuesto en el fallo para negar las pretensiones de la demanda no correspondió con las razones jurídicas abordadas en la motivación de los actos administrativos y en la contestación de la demanda, teniendo en cuenta que la postura de la defensa se limitó a indicar que se negó la asignación de puntos salariales al demandante por la obtención del segundo puesto en el *Concurso Nacional Otto de Greiff* realizado por la Universidad Nacional de Colombia de conformidad a lo establecido en el literal g del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, ya que no podía equipararse "premio a concurso” y en ningún momento mencionó que se negaba la asignación de puntaje ya que no fue producto de la actividad académica como docente.

ii) Que el A-quo no realizó el test de igualdad y proporcionalidad solicitado en aras de dar inaplicación al requisito establecido en el literal g del numeral l. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 que señala que se pueden reconocer puntos salariales por los premios a obras o trabajos realizados por docentes de la universidad respectiva, dentro de sus labores universitarias, toda vez que vulnera el derecho a la igualdad del demandante, teniendo en cuenta que este condicionamiento es desigual y desproporcionado en comparación con las otras actividades académicas que regula esta norma, a las cuales no les establece requisito adicional alguno.

iii) Que la actuación de un abogado para la defensa de la entidad no puede presuponer que de forma automática se encuentren acreditadas las agencias en derecho, pues los abogados de las entidades están contratados para ejercer su defensa frente a los diferentes asuntos y no de forma exclusiva para un caso concreto.

**3.3.1. Principio de congruencia de la sentencia**

Así las cosas, en primer lugar la Sala abordará el estudio del primer argumento relacionado con la incongruencia entre el fundamento jurídico que respaldó la decisión de primera instancia, específicamente que el demandante obtuvo el premio antes de iniciar sus labores como docente y las razones jurídicas abordadas en la motivación de los actos administrativos acusados y la contestación de la demanda.

Al efecto, se tiene que la juez de primera instancia dentro de los fundamentos jurídicos señaló que de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 (norma invocada en la demanda, en su reforma y en la contestación de la demanda), para la asignación de puntaje por la obtención de un premio nacional o internacional se deben cumplir los siguientes requisitos:

“*i) que se trate de un premio nacional o internacional otorgado por una institución de reconocido prestigio académico, científico, técnico o artístico a obras o trabajos, ii) que el premio corresponda a una convocatoria nacional o internacional, que haya tenido un proceso de selección claramente instituido y por una entidad de prestigio nacional o internacional, iii) que haya sido obtenido por el docente dentro de sus labores universitarias”.*

De esta manera, al confrontar cada uno de estos requisitos con las pruebas allegadas al expediente, la Juez A-quo determinó que se encontraban acreditados los dos primeros requisitos, no obstante, advirtió que el tercer requisito no se cumplió, razón por la cual, concluyó:

*“Corolario de lo expuesto se tiene que los cargos de nulidad invocados referentes al desconocimiento de normas constitucionales y legales relativos*

*al derecho a la igualdad, al trabajo y al reconocimiento y asignación de puntaje por logros académicos, no fueron acreditados por la parte actora, pues claramente la negativa de asignarle puntaje al señor FREJA DE LA HOZ*

*por el premio obtenido en el Concurso Nacional Otto de Greiff, obedeció a la literalidad contenida en el artículo 24, literal 8 del artículo 1279 de 2002,*

*que exige, que para que el premio sea tenido en cuenta, debe lograrse durante sus labores universitarias, lo cual en el presente caso no ocurrió, pues el estímulo se obtuvo por el trabajo de grado del demandante para alcanzar su título de pregrado; sin que tal precepto genere una afectación de los preceptos constitucionales que amerite su inaplicación”.*

Ahora bien, la congruencia de la sentencia se encuentra regulada en el primer inciso del artículo 281 del Código General de Proceso, norma aplicable por remisión a la jurisdicción administrativa de acuerdo con el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala:

*“La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este Código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieran sido alegadas si así lo exige la ley”.*

A partir de la disposición en cita, el Consejo de Estado ha precisado que la congruencia debe ser interna y externa. “*La primera obedece a la correspondencia que debe existir entre la parte motiva y resolutiva de la sentencia; y la segunda, la externa, que la decisión contenida en la resolutiva se encuentre en concordancia con lo pedido en la demanda como en su contestación*”*[[1]](#footnote-1)*.

Así mismo, el Consejo de Estado al precisar el alcance del principio de congruencia, ha señalado que:

“*El principio de congruencia se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido que* ***al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo****, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre solicitado como pretensión tiene el deber de explicar de forma clara las razones de tal omisión[[2]](#footnote-2)”* (negrilla fuera de texto).

De acuerdo a lo mencionado y a los argumentos de la apelación, es necesario revisar si tal como lo adujo la apoderada del demandante, en la contestación de la demanda y en la motivación de los actos acusados, la entidad demandada no hizo alusión al fundamento jurídico relacionado con el reconocimiento de puntos salariales, a obras o trabajos realizados por docentes de la universidad respectiva, siempre y cuando se hayan obtenido dentro de sus labores universitarias, sino que se limitó a indicar que no podía equipararse “premio a concurso”.

Al respecto, memora la Sala que conforme a la pretensión de la demanda planteada en el numeral 4.1., se solicitó la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en: “*1) El oficio CDP y AP - 023 de fecha 25 de enero de 2017; 2) El oficio CDP y AP 066 de fecha 01 de marzo de 2017; y 3) el Oficio R - 029 de fecha 8 de marzo de 2017, a través de los cuales la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia negó una asignación de puntajes sobre el premio obtenido por el demandante en el segundo lugar del Concurso Nacional Otto de Greiff, Mejores trabajos de grado, versión 14, año 2010*”.

De este modo, tal como se transcribió previamente en el acápite de lo probado en el proceso, en los oficios demandados, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia refirió que el demandante participó en el *Concurso Nacional Otto de Greiff,* *Mejores trabajos de grado*, y que no podía equipararse "premio a concurso”, argumento que en primera instancia fue desestimado y que no se debate en esta instancia en tanto no fue objeto de apelación.

Adicionalmente, el ente universitario demandado argumentó que el *Concurso Nacional Otto de Greiff* **es un concurso fundamentado en trabajos de pregrado**, así mismo, en el oficio CDP y AP 066 y en el oficio R – 029 por medio de los cuales se resolvieron los recursos de reposición y apelación interpuesto por el actor, respectivamente, entre otros argumentos, la universidad señaló que el docente Adrián Farid Freja de la Hoz fue nombrado en periodo de prueba mediante Resolución 3655 de 02 de agosto de 2013, por lo tanto, cuando obtuvo el segundo puesto en el *Concurso Nacional Otto de Greiffen* en el año 2010, **no se encontraba vinculado a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por lo tanto, su trabajo no podía derivarse de “sus labores universitarias”**, **como lo exige el Decreto 1279 de 2002.**

De otro lado, en la contestación de la demanda (fls. 100 a 113), en el acápite de excepciones de fondo, la apoderada judicial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, al hacer referencia a la ausencia de ilegalidad de los actos acusados e inexistencia del derecho reclamado por el demandante, por no cumplirse los requisitos consagrados en el Decreto 1279 de 2002, señaló que las respuestas dadas por parte de la universidad al demandante se encuentran ajustadas a derecho, señalando que las razones por la cuales el docente no cumple con los requisitos del referido Decreto, fundamentalmente son:

*“1. El concurso Nacional Otto de Greiff, mejores trabajos de grado, versión 14 año 2010, no se cataloga como un premio nacional, ya que existe diferencia entre un premio nacional y un premio derivado de un concurso.*

*2. El concurso referido, no es producto de una convocatoria pública nacional o internacional, en los términos señalados en el Decreto 1279 de 2002.*

*3. El numeral II del artículo 10 del referido Decreto, contiene restricción de puntajes para la misma obra o actividad productiva considerada, restricción que aplica para el docente demandante, teniendo en cuenta que, como le fue informado por la Oficina de Comité Docente y de Asignación de Puntaje, a él ya le fueron asignados 178 puntos por su título de pregrado, para el cual realizó como trabajo de grado, el mismo producto con el que obtuvo el segundo lugar en el concurso Otto de Greiff.*

1. ***El docente demandante cuando fue declarado ganador del segundo puesto del concurso Otto de Greiff en el año 2010, no se encontraba vinculado con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia****, ya que su vinculación fue realizada mediante nombramiento em periodo de prueba a través de la Resolución No. 3655 de 02 de agosto de 2013,* ***lo cual conlleva, a que el producto elaborado por el señor FREJA DE LA HOZ, no haya sido el resultado de su labor docente en la Universidad demandada****, pues basta con revisar el contenido de la Resolución No. 102 de 2010 de la Universidad Nacional, “Por el cual se reconoce y estimula la excelencia académica y el trabajo investigativo de los* ***estudiantes de pregrado*** *(…)”, para poder concluir con certeza, que en el presente caso no se cumple tampoco con el criterio señalado en el inciso primero, del literal g., del articulo 24 del Decreto 1279 de 2002; pues reitero, el concurso en controversia no corresponde a un premio nacional, y el producto elaborado por el demandante, que dio lugar al reconocimiento efectuado mediante Resolución No. 102 de 2010, fue realizado en desarrollo de sus labores de* ***estudiante de pregrado*** *y no de docente universitario” (negrilla fuera de texto)* (fl. 110).

Así mismo, en la contestación a la reforma a la demanda (fls. 715 a 718), la apoderada judicial de la entidad demandada al pronunciarse respecto al hecho 5.2. de la reforma de la demanda, sostuvo:

*“(…) para cuando el demandante fue declarado ganador del segundo puesto de dicho concurso* ***no se encontraba vinculado con la U.P.T.C****.,* ***conllevando ello, a que dicho producto no haya sido el resultado de su labor docente en la institución demandada****, entre otros aspectos, que se refieren en el acápite de argumentos de defensa en la contestación de la demanda, los cuales fuerzan concluir, que el docente demandante no tiene derecho al reconocimiento de puntos salariales que establece el Decreto 1279 de 2002” (negrilla fuera de texto)* (fl. 717).

Reseñado lo anterior, la Sala establece claramente que la sentencia de primera instancia se profirió en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en su reforma, con la contestación de la demanda, y con las excepciones que se alegaron y se probaron en el proceso, razón por la cual no tienen vocación de prosperidad los argumentos del recurrente relacionados con la falta de congruencia de la sentencia entre el fundamento jurídico que respaldó la decisión de primera instancia.

**3.3.2. Régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales; Excepción de inconstitucionalidad y Aplicación del Test de igualdad.**

En segundo lugar, la Sala estudiará el otro argumento expuesto en el recurso de apelación relativo a la no elaboración del test de igualdad y proporcionalidad por parte de la juez de primera instancia, que conllevara a decidir sobre la inaplicación del requisito establecido en el literal g del numeral l. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 por vulnerar el derecho a igualdad del demandante.

Previo a abordar el estudio en mención, es pertinente señalar que el artículo 4º de la Carta Política consagra la excepción de inconstitucionalidad al establecer que “*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*”. Esta facultad permite que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, y puede hacerse efectiva por parte de la autoridad que resuelve un caso o situación concreta o subjetiva, de manera que sus efectos por consiguiente, son subjetivos o interpartes.

La Corte Constitucional en la sentencia SU-132 de 2013 adujo que, “*la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una caso concreto y las normas constitucionales. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”*.

A su vez, el Consejo de Estado al referirse a la procedencia de la figura de la excepción de inconstitucionalidad ha señalado que “***para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea[[3]](#footnote-3)***” (negrilla fuera de texto).

Ahora, en cuanto al análisis de proporcionalidad, test de igualdad y juicio integrado de igualdad, la Corte Constitucional en sentencia C-093 de 2001 sostuvo que:

*“La doctrina y la jurisprudencia constitucional comparadas, así como la propia práctica de esta Corporación, parecen indicar que existen dos grandes enfoques para analizar los casos relacionados con el derecho a la igualdad.*

*El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.*

*La otra tendencia, con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se funda en la existencia de distintos niveles de intensidad en los “escrutinios” o “tests” de igualdad (estrictos, intermedios o suaves). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento”.*

Por otra parte, se tiene que como desarrollo de los postulados generales establecidos por el Congreso de la República, en las Leyes 4 de 1992 y 30 de 1992, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1279 de 2002, que establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.

En virtud del Decreto en mención, se estableció que la determinación del salario de los docentes se hará a partir de la asignación de puntos salariales. Así, la asignación de puntos para la remuneración inicial de los docentes que ingresan por primera vez o reingresan a la carrera docente, o para los que proceden de otro régimen, se reglamentó en el capítulo II del Decreto 1279 de 2002 *“Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales”,* es así que en el artículo 6º se fijaron los factores para la asignación de puntos salariales de la remuneración inicial, entre los cuales se encuentran: a) Los títulos correspondientes a estudios universitarios; b) La categoría dentro del escalafón docente; c). La experiencia calificada; y d) La productividad académica.

Ahora bien, el factor de productividad académica que es tema que atañe al asunto en estudio, se desarrolló en el artículo 10 del mencionado decreto y en su parte I. se hizo la definición de puntajes y topes según la modalidad productiva, estableciendo que a los docentes que ingreses o reingresen a la carrera docente, se les asigna puntaje salarial de productividad académica, cuyas asignaciones de puntos se aplican los criterios establecidos en el Capítulo V del Decreto 1279 de 2002.

Dentro de las modalidades de la productividad académica, el artículo 10 fijó las siguientes: a) Reconocimiento en revistas especializadas; b) Producción de videos, cinematográficas o fonográficas; c) Libros que resulten de una labor de investigación; d) Libros de texto; e) Libros de ensayo; f) Premios nacionales e internacionales; g) Patentes; h) Traducciones de libros; i) Obras artísticas; j) Producción Técnica; k) Producción de software.

Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia, para la asignación de puntos salariales a cada una de las modalidades de la productividad académica establecidas en el artículo 10 del Decreto 1279 de 2002, se acude lo establecido en el Capítulo V, específicamente en el numeral I. del artículo 24 que contempla los criterios para los reconocimientos de los productos que otorgan puntos salariales por productividad académica, del cual se puede extraer que cada modalidad establece unos criterios particulares que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

|  |  |
| --- | --- |
| **Modalidades de Productividad Académica** | |
| **Numeral I. Artículo 24 - Decreto 1279 de 2002:** Solo se pueden reconocer puntos salariales por productividad académica para los siguientes productos, con los criterios que se establecen en este numeral. | |
| **Modalidad productiva** | **Algunos criterios para su reconocimiento** |
| a. REVISTAS ESPECIALIZADAS. | Los artículos en periódicos o en sus separatas habituales no se reconocen como publicaciones en revistas, ni tampoco se admiten bajo otra modalidad productiva.  No se reconocen puntajes salariales por artículos en revistas que no estén clasificadas, indexadas u homologadas por COLCIENCIAS. |
| b. PRODUCCIÓN DE VIDEOS, CINEMATOGRÁFICAS O FONOGRÁFICAS. | 1. El carácter internacional del producto.  2. Definición de puntajes según otros factores: Además del grado de difusión y universalidad, se tienen en cuenta:  2.1. El nivel (alto, mediano o bajo) de aplicación de estrategias didácticas; el nivel de diseño, producción y posproducción; y la forma en que responde a las exigencias de formación en pregrado, posgrado, y educación comunitaria.  2.2. El grado de complejidad, versatilidad y facilidad de difusión del medio empleado.  **Los criterios anteriores se aplican a la utilización de los productos con fines esencialmente didácticos**. En el caso de productos cuya función principal no es didáctica, o son de carácter documental, la producción debe superar las tareas normales y rutinarias del docente, debe contribuir en la mejora de los procesos educativos, debe acreditar una calidad académica, una metodología rigurosa, **se evalúa no solo la calidad del producto, sino la finalidad académica del mismo.** |
| c. LIBROS DERIVADOS DE INVESTIGACIÓN. | Ni los informes finales de investigación, **ni las tesis o trabajos de grado conducentes a algún título, pueden ser considerados, por sí solos, como libros de investigación,** salvo que cumplan, se publiquen y editen, con los requisitos exigidos para los mismos en el presente Decreto.  Se pueden reconocer puntos por los libros publicados en CDs que cumplan los criterios aquí establecidos y los específicos que determine COLCIENCIAS. |
| d. LIBROS DE TEXTO. | Son los libros realizados **con una finalidad pedagógica**, para su reconocimiento como tal se tienen en cuenta los siguientes factores:  d.1. Su orientación hacia el proceso enseñanza-aprendizaje (…)  Ni las notas de clases, manuales, cartillas, impresos, memorias o cualquier otra publicación interna universitaria puede ser asimilada a Libro de Texto, salvo que cumpla las condiciones y tenga las características de  publicación y edición contempladas para tal modalidad en el presente decreto.  Se pueden reconocer puntos por los libros publicados en CDs que cumplan los criterios aquí establecidos y los específicos que determine COLCIENCIAS. |
| e. LIBROS DE ENSAYO | Se pueden reconocer puntos por Libros de Ensayo, **producidos en el campo de la actividad académica o investigativa del docente** cuando cumplan con los siguientes criterios: (…) |
| f. TRADUCCIÓN DE LIBROS. | Se pueden reconocer puntos salariales por la traducción de libros **realizadas en desarrollo de un proyecto generado institucionalmente.** Estos libros se evalúan con los criterios generales establecidos para los libros derivados de investigación y los libros de ensayo. |
| g. PREMIOS NACIONALES E INTERNACIONALES. | Se pueden reconocer puntos por los premios internacionales o nacionales otorgados por instituciones de reconocido prestigio académico, científico, técnico o artístico **a** **obras o trabajos realizados por docentes de la universidad respectiva, dentro de sus labores universitarias.**  Para efectos del reconocimiento de los puntos de que trata el presente literal, los premios deben corresponder a una convocatoria nacional o internacional y tener un proceso de selección claramente instituido y por una entidad de reconocido prestigio en el nivel nacional o internacional.  Si el premio tiene diversas categorías o niveles, se gradúan los topes con base en las jerarquías del premio.  Los premios o distinciones que confiere la propia universidad sólo se reconocen cuando media una convocatoria pública nacional o internacional. |
| h. PATENTES. | Se pueden reconocer puntos por patentes de invención **a nombre de la universidad respectiva**. |
| i. OBRAS ARTÍSTICAS. | Se pueden reconocer puntajes por obras artísticas ampliamente difundidas en los campos de la música, las artes plásticas, artes visuales, artes representativas, el diseño, la literatura. **Para el reconocimiento a una obra artística, se exige que la misma esté inscrita** **dentro del campo de la actividad académica, docente o investigativa, desarrollada** por el docente. |
| j. PRODUCCIÓN TÉCNICA | Se pueden reconocer puntos por el diseño de sistemas o procesos que constituyen una innovación tecnológica, con su respectivo prototipo y documentación.  COLCIENCIAS establece los criterios para la aplicación de este literal. |
| k. PRODUCCIÓN DE SOFTWARE | Se pueden reconocer puntos por la producción de software. Para efectos del reconocimiento se anexan los códigos fuente, el algoritmo y las instrucciones según el lenguaje utilizado, los manuales técnicos del usuario o el programa ejecutable. Los documentos exigidos deben permitir establecer el grado de aportes del autor y la calidad del producto, pero sin menoscabar los derechos adquiridos.  COLCIENCIAS establece los criterios para la aplicación de este literal. |

El anterior cuadro resulta ilustrativo si se tiene en cuenta que la parte apelante solicitó que se inaplique por inconstitucional el requisito contenido en el literal g) del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, que establece se pueden reconocer puntos por los premios internacionales o nacionales otorgados por instituciones de reconocido prestigio académico, científico, técnico o artístico a obras o trabajos **realizados por docentes de la universidad respectiva, dentro de sus labores universitarias**, toda vez que en criterio de la recurrente, este requisito vulnera el derecho a la igualdad del demandante, “*en consideración a que el condicionamiento fijado por lo referida norma para la asignación de puntos salariales por la obtención de premios de orden nacional se torna desigual y desproporcional en comparación con las otras actividades académicas que la misma norma regula y para las cuales no condiciona o establece requisito adicional alguno, como es el que dicho actividad sea producto de los labores universitarias*”(sic).

De esta manera, la Sala evidencia que contrario a lo afirmado por la recurrente, para el reconocimiento de puntos salariales por productividad académica, el numeral I. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 a cada una de las modalidades productivas le estableció uno o más requisitos acorde con cada producto y conforme se observa en el cuadro precedente en el que se sintetizaron estos requisitos, no sólo para la modalidad de premios nacionales e internacionales se exige que la obra o trabajo se haya realizado por un docente de la universidad respectiva dentro de sus labores universitarias, sino que es un requisito equiparable a los exigidos en otras modalidades productivas como la producción de videos, cinematográficas, o fonográficas, los libros de ensayo, libros de texto, la traducción de libros, las patentes y las obras artísticas, siendo que en estos confluyen requisitos relacionados con la finalidad académica, didáctica o pedagógica del producto, su producción en el campo de la actividad académica o investigativa del docente, su realización en desarrollo de un proyecto generado institucionalmente, a nombre de la universidad respectiva, dentro del campo de la actividad académica, docente o investigativa, desarrollada por el docente, etc.

En vista de lo anterior, considera la Sala que en el caso concreto, no se avizora de forma clara y evidente que la aplicación del numeral I. literal g. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, a efectos de reconocer puntos salariales por los premios internacionales o nacionales obtenidos por los docentes en el ejercicio de sus labores universitarias, contraríe las normas contenidas en Constitución Política, específicamente, en lo que tiene que ver con el derecho a la igualdad, por lo tanto, no es dable acudir a la figura de la excepción de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, tal como lo señaló la Juez de primera instancia, no hay lugar a adelantar un test de igualdad, toda vez que en el caso concreto no se plantearon dos o más situaciones iguales o por lo menos similares de las cuales se pudiera derivar un criterio de comparación para establecer si existe diferencia de trato injustificado[[4]](#footnote-4), teniendo en cuenta que cada una de las modalidades productivas realizadas por los docentes universitarios que dan lugar a reconocimiento de puntos salariales, reguladas en el numeral I. del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002 tienen sus especificidades, mayor o menor grado de complejidad, razón por la cual, para su reconocimiento se establecieron criterios particulares y concretos a cada una, sin que esto, *per se*, constituya una diferenciación arbitraria e injustificada del Gobierno Nacional quien cuenta con la reserva legal como instancia competente para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales de las universidades del Estado.

Así las cosas, el segundo argumento del recurso de apelación tampoco está llamado a prosperar.

**3.3.3. De la condena en costas en el fallo de primera instancia**

La argumentación del recurso formulado por la parte demandante, frente a la condena en costas impuesta en la primera instancia, estribó en que no había lugar a condenar en costas y agencias en derecho, pues estas no se comprueban automáticamente, teniendo en cuenta que los abogados de las entidades están contratados para ejercer su defensa frente a los diferentes asuntos y no de forma exclusiva para un caso concreto.

Así las cosas, es pertinente en primer lugar señalar que *las costas son las erogaciones económicas en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar avante la posición que detenta en el juicio, y que se representan en los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden en esta noción, los honorarios de abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho[[5]](#footnote-5)*. De manera que al hablar de costas, se entiende que se hace alusión tanto a las expensas como a las agencias en derecho[[6]](#footnote-6).

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que las costas incluyen “*las agencias en derecho que corresponden al rubro por apoderamiento dentro del proceso y el juez los reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo los criterios del artículo 366 del Código General del Proceso”.*

Nótese que, al hacer alusión a las agencias derecho, no se establece un criterio que conduzca a establecer que si el apoderamiento dentro del proceso se realizó por un(a) abogado(a) contratado(a) para ejercer su defensa de forma exclusiva para el caso concreto, si se reconocen. El criterio para establecer las costas, no es otro que se hayan causado y en la medida de su comprobación, que en el caso de las agencias en derecho, está dado por la gestión procesal adelantada por la parte victoriosa, para lo cual, *el juez debe analizar la naturaleza, calidad y duración de la gestión del apoderado, la cuantía del proceso y las circunstancias especiales, aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, sin exceder el máximo previsto[[7]](#footnote-7)*.

Ahora bien, en lo que respecta a la condena en costas, se precisa que con la adopción de la Ley 1437 de 2011, a través de su artículo 188 dispuso que para su liquidación y ejecución regirían las normas del CPC hoy Código General del Proceso.

De esta forma, se tiene que la Juez de primera instancia condenó en costas y agencias en derecho a la parte vencida, ordenando que se liquiden por Secretaría como lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso. Para tomar esta determinación, señaló que conforme a lo indicado en el artículo 365 del Código General del Proceso, “*en la sentencia o auto que resuelva la actuación debe disponerse sobre la condena en costas y fundamentarse su imposición en contra de la parte vencida, siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

Seguidamente señaló que “*en aplicación del criterio objetivo-valorativo previsto en la Ley 1437 de 2011, definido por el Consejo de Estado en providencia de 7 de abril de 2016 - Rad.13001-23-33-000-2013-00022-01 y reiterado por la Sección Segunda en sentencia de 18 de enero de 2018, dirá el Despacho que al*

*haberse negado las pretensiones de la demanda se condenará en costas al extremo actor, las cuales están debidamente acreditadas con la designación de un profesional del derecho para que representara los intereses de la demandada en el trámite procesal, generándose así las respectivas agencias en derecho*”.

Pues bien, la Sala observa que la Juez A*-quo* condenó en costas (*expensas y agencias en derecho*) teniendo en cuenta lo prescrito en los numerales 1º y 8º del artículo 365 del C.G.P., en los cuales se señala:

*“En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

1. *Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.*

*(…)*

*8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.*

Por lo anterior, la Sala considera que no hay lugar a revocar el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia por medio del cual se condenó en costas y agencias en derecho a la parte vencida, toda vez que esta determinación se tomó con fundamento en los numerales 1º y 8º del artículos 365 del Código General del Proceso y la liquidación se ordenó conforme al artículo 366 ibídem, teniendo en cuenta las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016.

En mérito de lo expuesto, y al no prosperar los argumentos de la parte apelante, la sentencia de primer grado que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas y agencias en derecho a la parte vencida, deberá ser confirmada.

1. **De la condena en costas:**

La Sala condenará en costas a la parte recurrente en esta instancia, esto es, a la parte demandante, puesto que se confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia, conforme lo señalado en el numeral 3º del artículo 365 del CGP y porque además en el expediente está demostrada su causación en la medida que la parte demandada desplegó actuaciones en segunda instancia, al haber presentado alegatos de conclusión, conforme lo previsto en el numeral 8 del aludido artículo 365 del CGP.

Corresponderá al Juez de primera instancia fijar el monto de las agencias en derecho conforme lo señalado en el artículo 366 del CGP.

**V. DECISION**

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

**FALLA**

**PRIMERO:** **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 29 de agosto de 2019 por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas y agencias en derecho a la parte vencida, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Condenar en costas en segunda instancia a la parte demandante, conforme lo expuesto.

**TERCERO:** Corresponderá al Juez de primera instancia fijar el monto de las agencias en derecho conforme lo señalado en el artículo 366 del CGP.

**CUARTO:** Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría **ENVÍESE** el expediente al Despacho de origen.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados:

(Firmado electrónicamente en Samai)

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

(Firmado electrónicamente en Samai)

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

(Firmado electrónicamente en Samai)

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS**

1. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 01 de marzo de 2018, Consejero ponente César Palomino Cortés, Radicado No. 11001-03-25-000-2013-00838-00. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 26 de octubre de 2017, Consejero ponente César Palomino Cortés, Radicado No. 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15). [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Consejera ponente María Elizabeth García González, Radicado No. 66001-23-31-000-2007-00070-01. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-084 de 2020. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 01 de marzo de 2018, Rad. No.: 25000-23-42-000-2013-06449-01(3989-15). Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. [↑](#footnote-ref-5)
6. El artículo 361 del CGP dispone que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho y que estas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente, de conformidad con lo señalado en los artículos siguientes. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Auto de 19 de marzo de 2019, Rad. No.: 05001-23-33-000-2016-00003-01(62801). Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-7)