



Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, 09 NOV 2018

Radicación: **15001-3333-010-2016-00073-00**
Demandante: **FABIO HERRÁN RODRÍGUEZ**
Demandado: **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA
- UPTC**
Medio de control: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede el Juzgado a emitir la sentencia correspondiente en el presente asunto, conforme a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

De acuerdo con el escrito de la demanda, solicita el actor la nulidad del Oficio CGTH-2173 de 15 de diciembre de 2015, suscrito por la coordinadora del Grupo de Talento Humano de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, y como restablecimiento del derecho condenar a la universidad a pagarle los dineros equivalentes a la prima de coordinación, dejados de percibir entre el 3 de febrero de 2011 y el 14 septiembre de 2014.

También solicita se ordene a la UPTC pagarle la parte proporcional de la prima extralegal de servicios por el periodo laborado, comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 14 de septiembre del mismo año.

Igualmente, la indexación e intereses moratorios respecto de las sumas resultantes de las pretensiones anteriores.

1.2. Fundamentos de hecho. Expuso como fundamentos fácticos los siguientes:

a.- La UPTC, como ente universitario autónomo, mediante Acuerdo N° 006 de 25 de julio de 1974, estableció la doble prima de servicios a su personal docente, administrativo, profesional y directivo, equivalente a un sueldo mensual.

b.- También por Acuerdo 021 de 30 de abril de 2002, el Consejo Superior de la UPTC, creó reconocimientos por coordinación, equivalente al 20% mensual de la asignación básica, para los funcionarios en los niveles profesional y técnico que tengan a su cargo la coordinación de grupos de trabajo, sin que tal emolumento constituya factor salarial y se pagará con retroactividad al 1 de enero de 2002, durante el tiempo que desempeñe las funciones de coordinador.

c.- Por Acuerdo 014 de 12 de abril de 2005, el Consejo Superior de la UPTC creó, organizó y puso en funcionamiento el Sistema de Quejas, Reclamos y Sugerencias,

adscrito a la Secretaría General, con funciones del grupo de quejas, reclamos y sugerencias y las relacionadas con el funcionamiento de Centro de Atención al Usuario, creado mediante Circular 034 de 2009.

d.- El señor Fabio Herrán Rodríguez, laboró de forma ininterrumpida en la UPTC, desde el 3 de febrero de 2011 hasta el 14 de septiembre de 2014, como empleado de libre nombramiento y remoción, en el cargo de profesional universitario código 2044 grado 11 del Grupo de Quejas de Reclamos y Sugerencias y Centro de Atención al Ciudadano, como coordinador del grupo en comento.

e.- Como responsable del Grupo de Quejas, Reclamos y Sugerencias y Centro de Atención al Ciudadano, el demandante tenía las siguientes funciones:

- Coordinar actividades y funciones de las secretarías y auxiliares administrativas que conformaban su equipo de trabajo; dar instrucciones y conceder permisos.
- Asistir y participar en las sesiones del Comité de Gobierno en Línea, Antitrámite y Atención al Ciudadano.
- Participar en charlas y jornadas de capacitación, inducción y reinducción sobre las funciones de su grupo.
- Revisar los documentos proyectados por sus subordinados.
- Atender los auditores internos y externos.
- Presentar informes sobre su gestión
- Evaluar el desempeño del personal que coordinaba.
- Reunirse con otros coordinadores, directivos y funcionarios de la universidad con el fin de buscar soluciones a las situaciones que generaban mayor inconformidad en la comunidad universitaria.
- Realizar todas las gestiones para el cumplimiento de las funciones del Grupo de Quejas, Reclamos establecidas en el artículo 2 del Acuerdo 014 de 2005.

f.- Los cargos creados por el Acuerdo 014 de 2005, se encuentran actualmente adscritos a la Secretaría General de la Universidad.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

a.- Vulneración de la Constitución Política en los artículos 1, 2, 132, 23, 29 y 53, por las siguientes razones:

La UPTC desconoce sus propias normas (Acuerdo 014 de 2005) y vulnera el artículo 53 Constitucional de realidad sobre las formas, al pasar por alto la realidad de las funciones y responsabilidades a cargo del actor, dado prevalencia a un requisito inexistente en el Acuerdo 021, como lo es la existencia de un acto administrativo que designara al actor como coordinador, pues esta es una exigencia que compete únicamente a la administración y no al servidor y la omisión en su expedición no es atribuible al actor, ya que esto atiende a un descuido en la planeación y administración del personal. No resulta aceptable entonces que la universidad alegue su propia culpa, error y omisión para negar las pretensiones del señor Fabio Herrán Rodríguez y por la misma razón se vulnera el debido proceso y el principio de legalidad.

El ente universitario demandado también desconoce que en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho se debe aplicar la situación más

favorable al trabajador y al mismo tiempo vulnera el principio de remuneración proporcional a calidad y cantidad de trabajo, pues el actor, además de cumplir con las funciones propias del cargo de profesional universitario, tuvo a su cargo altas responsabilidades como la evaluación del desempeño, dirección y coordinación del personal a su cargo, hacer parte del Comité de Gobierno en línea y anti trámites, así como dar capacitaciones de forma permanente sobre el derecho de petición.

Aduce además que el derecho a la igualdad del demandante se ve quebrantado por la UPTC, dado que se ha pagado a otros funcionarios de la parte administrativa el reconocimiento de coordinación, a quienes han coordinado grupos internos de trabajo (oficio N° CGTH-0607 de 28 de marzo de 2016).

b.- Falsa motivación

Respecto de la presunta inexistencia de pluralidad de integrantes en el grupo de quejas y reclamos expuesta por la universidad, indicó que el artículo 15 del Acuerdo 014 de 2005, dispuso la creación de dos cargos para poner en funcionamiento el grupo en comento, pero con motivo de la creación del Centro de Atención al Usuario, mediante la Circular 034 de 2009, cuya ubicación y funcionamiento fueron asignadas al Grupo de Quejas y Reclamos, y el aumento del número de programas ofrecidos por la universidad, hizo necesario aumentar a 4 los funcionarios asignados, por lo que para los años 2013 y 2014, ese era el número de integrantes del grupo coordinado por el señor Fabio Herrán Rodríguez.

Agregó que el Acuerdo 014 de 2005, modificó la estructura orgánica de la UPTC (Acuerdo 038 de 2001), contrario a lo señalado en acto demandado, pues amplió la planta de personal agregando un grupo de 2 funcionarios para el funcionamiento del grupo de quejas y reclamos (art. 15).

En lo que tiene que ver con la inexistencia del acto administrativo de designación del actor como coordinador de grupo, señaló que no es un requisito para acceder a la prima de coordinación ya que el Acuerdo 021 no lo contempla como tal, y reiteró que la omisión en su expedición no puede imputarse al demandante.

Con respecto al requisito de haber laborado 90 días o más para el reconocimiento de la prima extralegal de servicios, señaló que tampoco es un requisito que la norma contemple, pues el Acuerdo 006 de 25 de julio de 1974, en su artículo 9, solo establece 2 primas anuales de servicios efectivas en julio y diciembre de cada año, sin estipular ningún requisito adicional a ser personal docente, administrativo, profesional y directivo.

c.- Desviación de poder

Manifestó que el Grupo de Talento Humano, en cabeza de su coordinadora, creó requisitos no estipulados en la norma respecto de la prima extra legal de servicios y de coordinación, sin tener competencia para ello, y se basa en situaciones ajenas a la realidad, con la finalidad de negar las peticiones del actor.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1.- La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante escrito presentado el 15 de diciembre de 2016 (fls. 70 a 85), se opuso a la totalidad de las pretensiones, aduciendo, en síntesis, lo siguiente:

El actor no ejerció como coordinador del grupo de quejas y reclamos, pues no existe acto administrativo suscrito por el rector de la universidad que lo designe como tal, motivo por el cual no tiene derecho a la prima de coordinación establecida en el Acuerdo 021 de 2002.

No existe certeza respecto del número de personas que fueron compañeros de trabajo del actor en el periodo señalado, pero un número tan reducido no puede considerarse como un grupo, y aquí solo se trata de un sistema de quejas, reclamos y sugerencias.

No es cierto que los cargos creados por el Acuerdo 014 de 2005, estén adscritos a la Secretaría General de la universidad, sino que estos están adscritos a Rectoría, atendiendo al Acuerdo 062 de 2003.

Si bien el documento A-ED-P04, menciona la palabra grupo, al definir la estructura del procedimiento es claro en enunciar que "el sistema de quejas, reclamos y sugerencias (...) es el mecanismo por medio del cual se atienden los diferentes requerimientos presentados por los ciudadanos como expresión de satisfacción e insatisfacción acerca de los servicios presentados por la universidad", en concordancia con el artículo 1 del Acuerdo 014 de 2005, que crea el sistema de quejas, reclamos y sugerencias.

La palabra grupo no tiene incidencia jurídica en las funciones desempeñada por el accionante, ya que él era profesional universitario del sistema de quejas y reclamos y no fue designado como coordinador de grupo de trabajo alguno.

Agregó que el Acuerdo 038 de 2001, a través del cual se determinó la estructura orgánica de la UPTC, no estableció en ninguno de sus apartes el sistema de quejas y reclamos constituido como grupo sino un sistema y, respecto del reconocimiento de la prima extralegal de servicios, en aplicación análoga del artículo 7 del Decreto 199 de 2014, por vacío normativo del Acuerdo 006 de 1974, no se reconoció al demandante tal emolumento pues debió haber trabajado mínimo 3 meses en el respectivo semestre y el actor laboró en el segundo semestre del 2014 desde el 1 de julio al 14 de septiembre, es decir, 2 meses y 14 días.

2.2.- Propuso como excepciones las de inepta demanda, inexistencia de la causa, legalidad del acto administrativo demandado y la innominada. La primera fue resuelta en audiencia inicial de 5 de julio de 2017, siendo declarada impróspera. Respecto de las demás se indicó en esa misma oportunidad que constituían argumentos de defensa, motivo por el cual deben ser resueltos con el fondo del asunto.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Corrido el traslado correspondiente, las partes alegaron de conclusión, así:

a.- La UPTC señaló que de acuerdo con las declaraciones de Daniel Jaime y Zulma Liliana Moreno, se confirma que en la estructura orgánica de la universidad no se

contempla la denominación de coordinador de grupo de quejas y reclamos; además corroboran que el actor estuvo a cargo del sistema de quejas y reclamos como profesional, atendiendo las funciones de dar respuesta a las peticiones y requerimientos.

A su juicio, con las demás declaraciones se constata que la oficina de quejas y reclamos estaba adscrita a la Secretaría General de la Universidad, y en varias ocasiones el demandante consultaba algunos casos y rendía informes periódicos a dicha dependencia. Las declarantes de Yeny Lorena Quiroga y Johana Galvis, indicaron que su jefe inmediato era la Secretaría General y que tenían como funciones únicamente recibir las peticiones y el trámite hasta su finalización era realizado por el demandante (fls. 576 a 578 C2).

En los demás puntos reiteró similares argumentos a los indicados en el escrito de contestación de la demanda.

b.- La parte actora (fls.579 a 584 C2) manifestó que con la declaración del señor Daniel Arturo Jaime, se corrobora la pluralidad de integrantes del grupo de quejas y reclamos y la existencia del mismo. Resaltó también los testimonios de Johana Galvis Mojica, Yenny Lorena Quiroga y Sulma Lorena Moreno, quienes ratifican la autonomía en la toma de decisiones y distribución de funciones en el grupo de quejas y reclamos en cabeza de señor Fabio Herrán Rodríguez.

Agregó que resulta cuestionable que a la persona encargada del grupo de archivo y correspondencia, adscrito también a la Secretaría General de la universidad, se le reconozca la prima por coordinación, pero no ocurra lo mismo con el encargado del grupo de quejas y reclamos, aduciendo la UPTC requisitos inexistentes.

Indicó que las declaraciones de la señora Edna Constanza Ramírez, difieren de lo señalado en un oficio de la propia universidad, pues éste habla de grupos de trabajo de más de 2 integrantes, no obstante, ella manifestó que al prima de coordinación solo se concedía a quienes coordinaban grupos de más de 10 personas. Señaló además que la UPTC no logró demostrar que para el reconocimiento por coordinación fuese necesaria la designación mediante acto administrativo como coordinador de grupo y dirigir grupos de trabajo de más de 10 personas.

Respecto de la prima extralegal de servicios dijo que el actor laboró desde el 1 de enero al 14 de septiembre de 2014, es decir, más de 8 meses, y a partir del 15 de septiembre de ese año se vinculó al Ministerio de Educación Nacional, sin que existiera solución de continuidad.

IV.- TRÁMITE

La demanda fue presentada el 22 de junio de 2016 (fl. 55) y admitida mediante proveído de 24 de agosto de 2016 (fls. 57 y 58). La entidad accionada dio contestación en el término concedido para el efecto el 15 de diciembre del mismo año (fls. 70 a 85) y mediante auto de 3 de abril de 2017 (fl. 512) se fijó fecha para la audiencia inicial, la que se realizó en la término indicado y en la que se resolvieron excepciones previas, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas (fls. 516 a 518).

Posteriormente, la audiencia de pruebas se llevó a cabo el 7 de septiembre de 2017, oportunidad en la cual se recibieron testimonios y se incorporaron los documentos

pedidos, suspendiendo la audiencia por no haber allegado todas las pruebas decretadas. El 3 de noviembre del mismo año se realizó la continuación de esta audiencia, en la que se cerró el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Problema jurídico

En concordancia con la fijación del litigio planteada en la audiencia inicial, corresponde establecer si el demandante tiene derecho a que la UPTC reconozca, liquide y pague la prima de coordinación, beneficio establecido en el Acuerdo 021 de 2002, por haber laborado en el cargo de Profesional Universitario, Código 2044, grado 11 del Grupo de Quejas, Reclamos y Atención al Ciudadano, entre el 3 de febrero de 2011 y el 14 de septiembre de 2014.

Igualmente, el Despacho determinará si el señor Fabio Herrán Rodríguez, tiene derecho a que el ente universitario le cancele de forma proporcional la prima extralegal de servicios consagrada en el Acuerdo 006 de 5 de julio de 1974, para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2014 al 14 de septiembre del mismo año.

5.2. Relación de las pruebas relevantes

En la audiencia inicial se decretaron a petición de la parte actora, los testimonios de **EDNA CONSTANZA RAMÍREZ BARRERA, ZULMA MORENO GÓMEZ, YENNI LORENA QUIROGA RODRÍGUEZ, JOHANA GALVIS MOJICA y DANIEL ARTURO JAIMES VELANDIA.**

En cuanto a las pruebas de orden documental, a continuación se destacan las más relevantes para desatar el problema jurídico propuesto:

Pruebas aportadas con la demanda:

- a. Copia del Acuerdo 049 de 20 de septiembre de 2001, por medio del cual se modifica la planta de personal administrativo de la UPTC (fls. 25 a 27).
- b. Acuerdo 21 de 2002, a través del cual se creó el reconocimiento por coordinación para los funcionarios que tengan a su cargo la coordinación de grupos de trabajo, el que se otorga de forma retroactiva desde el 1 de enero de 2002, sin que constituya factor salarial. Además, en su artículo segundo se estableció que solo aplicaría para los cargos de niveles profesional y técnico (fl. 28).
- c. Acuerdo 014 de 12 de abril de 2005, por el cual se crea, organiza y pone en funcionamiento el sistema de quejas, reclamos y sugerencias, adscrito a la Secretaría General de la UPTC (fls. 29 a 33).
- d. Circular 034 de 2009, por medio del cual el rector de la UPTC dispone que se deberá enviar al Grupo de Quejas, Reclamos y Sugerencias, informe sobre la atención de quejas de todas las unidades académico – administrativas, con el fin de hacer un seguimiento (fl. 37).
- e. Certificado laboral con funciones de señor Fabio Herrán Rodríguez, expedida por la coordinadora del grupo de Talento Humano de la UPTC (fls. 40 y 41).
- f. Derecho de petición enviado por el accionante a la UPTC, fechado el 9 de febrero de 2015, en el que solicita el reconocimiento de la prima de coordinación, establecida en el Acuerdo 21 de 2002 (fl. 42).

- g. Oficio N° CGTH-2173 de 15 de diciembre de 2015, expedido por la coordinadora de Talento Humano, a través del cual se niega el reconocimiento por coordinación de grupos de trabajo (fls. 44 a 46). Constancia de notificación al actor (fl. 47)
- h. Comprobante de pago de nómina de 24 de junio de 2015 al demandante (fl. 48), en el que aparecen devengados bonificación por recreación, bonificación por servicios, pago vacaciones en dinero, prima de navidad y prima de vacaciones.

Aportadas con la contestación de la demanda

- i. Certificación laboral y de factores salariales del señor Fabio Herrán Rodríguez, expedido por la Coordinación de Talento Humano de la UPTC (fls. 86 a 88).
- j. Acuerdo N° 038 de 30 de julio de 2003, por medio del cual se determina la estructura orgánica de la UPTC y establece las funciones de las dependencias (fls. 89 a 115).
- k. Hoja de vida del demandante, de la que se destacan los siguientes documentos:
 - Resolución N° 0488 de 3 de febrero de 2011, por el cual la UPTC realizó el nombramiento del señor Fabio Herrán Rodríguez en el cargo de profesional universitario cód. 2044 grado 11 de la Oficina de Quejas y Reclamos, de libre nombramiento y remoción (fl. 129). Acta de posesión de la misma fecha (fl. 130).
 - Evaluación de competencias del actor para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 al 30 de octubre de 2012 (fls. 172 a 174) y de 1 de enero de 2013 al 31 de octubre del mismo año (fls. 199 y 200). Allí se registra que el señor Rodríguez pertenecía en la dependencia del Grupo de Quejas y Reclamos.
 - Renuncia de 11 de septiembre de 2014, presentada por el accionante al cargo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 11, adscrito al Grupo de Quejas y Reclamos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (fl. 224).
 - Resolución N° 4584 de 11 de septiembre de 2014, por medio de la cual el rector de la UPTC aceptó la renuncia del señor Fabio Herrán Rodríguez al cargo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 11, a partir del 15 de septiembre de 2014 (fls. 225) y acta de notificación de 12 de septiembre siguiente (fl. 226).
- l. Acuerdo N° 006 de 25 de julio de 1974, por el cual se reajustan las asignaciones del personal docente, administrativo y directivo de la UPTC (fls. 523 a 526).
- m. Copia de los desprendibles de pago de la liquidación al demandante (fls. 531 y 532).
- n. Certificación de Funciones de Johana Galvis Mojica, Jinna Zuleima Fino Russi y Yenny Lorena Quiroga Rodríguez (fls. 554 a 558).
- o. Acuerdo 008 de 25 de enero de 2007, por el cual se modificó el Acuerdo 049 de 2001, para adoptar el nuevo sistema de nomenclatura, clasificación y categoría de los empleos de la planta de personal Administrativo de la UPTC (fls. 561 y 562).

5.4.- Marco jurídico aplicable

5.4.1.- Del reconocimiento o bonificación por coordinación

La bonificación por coordinación se ha establecido por el Gobierno Nacional desde hace más de 25 años, en los diferentes Decretos que fijan las escalas de remuneración de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos correspondientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, así como Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas y entidades en liquidación del orden nacional.

Esta prestación consiste en el reconocimiento mensual del 20%, adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo que esté desempeñando el servidor público, durante el tiempo en que ejerza las funciones de Coordinación, siempre que la entidad tenga planta global y que el empleado se encuentre a cargo de la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo.

Para mayor claridad, se hará un recuento de los decretos que han incluido este reconocimiento, desde el año 2001 a la fecha:

DECRETO	ARTÍCULO
Decreto 2710 de 2001	Art. 14
Decreto 660 de 2002	Art. 13
Decreto 3535 de 2003	Art. 13
Decreto 4150 de 2004	Art. 13
Decreto 916 de 2005	Art. 13
Decreto 372 de 2006	Art. 13
Decreto 600 de 2007	Art. 13
Decreto 643 de 2008	Art. 13
Decreto 708 de 2009	Art. 13
Decreto 1374 de 2010	Art. 13
Decreto 1031 de 2011	Art. 14
Decreto 853 de 2012	Art. 15
Decreto 1029 de 2013	Art. 15
Decreto 199 de 2014	Art. 15
Decreto 1101 de 2015	Art. 15
Decreto 229 de 2016	Art. 15
Decreto 999 de 2017	Art. 15
Decreto 330 de 2018	Art. 15

En todos los decretos citados, los requisitos para hacerse acreedor a la bonificación por coordinación, fueron establecidos en los mismos términos, de los cuales conviene citar el artículo 14 del Decreto 2710 del 17 de diciembre de 2001, que define la prestación de la siguiente manera:

Artículo 14 .Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Empresas Sociales del Estado y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica que tengan planta global, en donde no exista el empleo de Jefe de Sección y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo del cual sean titulares,

durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Para las entidades descentralizadas se deberá contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo, Asesor o Ejecutivo.

Destaca el Despacho que el artículo anterior resulta aplicable a los entes universitarios autónomos estatales, por disposición de los decretos que dictan las preceptos en materia salarial y prestacional de los empleados públicos docentes y administrativos de las universidades oficiales, que desde el año 2005, estableció en su artículo 5, lo siguiente: "Los empleados públicos administrativos vinculados actualmente a las Universidades Estatales u Oficiales continuarán sujetos a régimen salarial que efectivamente se les reconoció y pagó hasta el 31 de diciembre (...). El régimen de prestaciones sociales será el aplicable a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional".¹

Dado que la norma impone como condiciones para ser beneficiario del reconocimiento de la prestación, que las entidades públicas incluidas en los decretos tengan planta de personal global y grupos internos de trabajo creados por el jefe de cada organismo, resulta necesario traer a colación la definición legal de los términos aludidos.

La Ley 489 de 1998, que regula la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, prevé en el artículo 115 la creación de los grupos internos de trabajo, en los siguientes términos:

"Artículo 115.- Planta global y grupos internos de trabajo.- El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente Ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento" Resalta el Juzgado

A su turno, el Decreto 2489 de 2006, por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional, aplicable a los entes universitarios autónomos por disposición de su artículo 1º, en el artículo 8 reguló la conformación de los grupos internos de trabajo, así:

"ARTÍCULO 8. Grupos internos de trabajo. Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, **la integración de los mismos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación**, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

¹ Decreto 918 de 2005, Decreto 366 de 2006, Decreto 615 de 2007, Decreto 627 de 2008, Decreto 703 de 2009, Decreto 1370 de 2010, Decreto 1028 de 2011, Decreto 828 de 2012, Decreto 1003 de 2013, Decreto 173 de 2014, Decreto 1059 de 2015, Decreto 215 de 2016, Decreto 985 de 2017, Decreto 318 de 2018.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto de 29 de octubre de 2010, dentro del radicado 11001-03-06-000-2010-00093-00(2030), Augusto Hernández Becerra, señaló respecto de estos dos puntos en el contexto de la bonificación por coordinación, lo siguiente:

"Como se advierte, la planta de personal de los organismos y entidades públicas debe ser global. La planta global se limita a una relación de los empleos que requiere la institución para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, sin definir su localización en las divisiones o dependencias de la estructura. La planta global de personal debe ser aprobada, mediante decreto, por el Gobierno nacional².

Ha dispuesto la ley que es función del Jefe o Director de la organización ubicar los cargos en las distintas unidades de la organización, de conformidad con la estructura orgánica, las necesidades del servicio y los planes y programas que se deban ejecutar. La ventaja del sistema de planta global es que permite a la Dirección de la entidad disponer eficiente y ágilmente del recurso humano, de modo que puede extender o disminuir determinadas áreas, atender ciertos servicios que requieren una mayor capacidad de respuesta, realizar proyectos nuevos y ejecutar los planes y políticas que se le encomienden, cumpliendo el mandato del artículo 209 de la Constitución sobre la función administrativa, y enmarcando su actividad, por supuesto, dentro de los parámetros presupuestales³.

La norma transcrita se refiere también a los grupos internos de trabajo. En dicha norma el verbo rector "podrá" indica que es potestativo del representante legal del organismo o entidad crearlos y organizarlos, pudiendo éstos ser de carácter permanente, o transitorio como cuando se crean para cumplir una misión, ejecutar un programa o resolver un problema específico, los cuales una vez atendidos conllevan la necesaria supresión del grupo.

Estos grupos se crean según las necesidades del servicio y para desarrollar de manera adecuada los objetivos y programas de la entidad. **En el acto administrativo de su creación deben señalarse las tareas por cumplir y las responsabilidades asignadas a sus integrantes.**

Dichos grupos no forman parte de la estructura orgánica de la entidad. **Pudiendo ser de carácter permanente o transitorio los grupos de trabajo, su creación y, por consiguiente, su disolución, derivan de una resolución del jefe del organismo respectivo.** Así como el director del organismo tiene la facultad legal de crearlos, tiene igual potestad para disolverlos, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Los servidores que son designados para integrar dichos grupos no adquieren ningún "derecho" a permanecer en ellos, dado que siendo la planta de personal de naturaleza global, el director del organismo tiene la facultad de decidir cómo y cuándo ubica y reubica dentro de la organización el recurso humano con el cual funciona la entidad. Ello se predica igualmente de quienes, integrando dichos grupos, mientras estos existan, asuman las funciones de coordinación." Resalta el Juzgado.

El Consejo de Estado, con fundamento en la norma que crea el reconocimiento por coordinación, fijó una lista de los requisitos a cumplir de forma concurrente para ser

² Con base en las facultades otorgadas por el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución y el citado artículo 115 de la ley 489 de 1998.

³ El artículo 17 de la ley 909 de 2004, "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones", establece:

"Artículo 17. - Planes y plantas de empleo..-

(...)

2. Todas las entidades y organismos a quienes se les aplica la presente ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública podrá solicitar la información que requiera al respecto para la formulación de las políticas sobre la administración del recurso humano.

(...)"

destinatario de este beneficio. La sentencia aludida, en la que fue ponente la doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, es del siguiente tenor:

"A su vez, el artículo 13 del Decreto 25 de 1995 dispuso:

"Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible y las Empresas Sociales del Estado con planta global en donde no exista el empleo de Jefe de Sección, que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo creados mediante resolución del Jefe del Organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo del cual sean titulares, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones. Dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Para las entidades descentralizadas se tendrá que tener la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal respectiva.

Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Ejecutivo."

La prima por coordinación, se siguió estatuyendo para los años siguientes a través de los artículos 15 del Decreto 10 de 1996, 14 del Decreto 31 de 1997, 14 del Decreto 40 de 1998 y 14 del Decreto 035 de 1999.

Dichas normas contemplan unos requisitos para tener derecho a la prima por coordinación, que a saber son:

- *Ser empleado, para este caso concreto, de un establecimiento público.*
- *Que la planta sea global y no exista el cargo de Jefe de Sección.*
- *Tener funciones de supervisión o coordinación de grupos internos de trabajo.*
- *Los grupos de trabajo, deben haber sido creados por Resolución del Jefe del establecimiento.*
- *Aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo de la Entidad.*
- *Que exista disponibilidad presupuestal.*
- *Que el empleo no sea de nivel directivo o ejecutivo.*

(...)

La Sala, una vez examinado el expediente, observa que si bien como antes se dijo, se cumplen algunos de los requisitos fijados en las normas transcritas, no se trajo prueba de la conformación de los grupos internos creados por Resolución del Jefe del Establecimiento demandado, así como tampoco de la aprobación previa de la Junta Directiva e igualmente sobre la existencia de disponibilidad presupuestal requerida.

(...)

En consecuencia, es innecesario examinar las tareas que cumplían los actores ante la inexistencia de la totalidad de los requisitos señalados, que otorgan el derecho al pago de la prima por coordinación."⁴

Ahora bien, el Acuerdo 066 de 2005, Estatuto General de la UPTC, en su artículo 1º, contempla la naturaleza jurídica de la universidad como un ente universitario autónomo de carácter nacional, estatal y público, democrático, de régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y planeación del sector educativo.

En el caso específico, la UPTC mediante Acuerdo 021 de 30 de abril de 2002, creó el reconocimiento por coordinación, sin carácter de factor salarial, consistente en el 20% mensual adicional al valor de la asignación básica para los funcionarios del nivel

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 2 de octubre de 2008, rad 15001-23-31-000-1999-00422-01(4106-02), C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

profesional y técnico que tengan a su cargo grupos de trabajo, con retroactividad a partir del 1 de enero de 2002; acto administrativo que se expidió, conforme a sus considerandos (fol. 28), con fundamento en el citado Decreto 2710 del 17 de diciembre de 2001 y en el Decreto 660 de 2002.

5.4.- Prima extralegal de servicios

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, mediante Acuerdo 006 de 25 de julio de 1974, en su artículo 9, estableció lo siguiente:

“**Artículo 9.-** A partir del 1 de enero de 1974, la universidad pagará al personal docente, administrativo, profesional y directivo, 2 primas anuales de servicios, equivalente cada una al valor correspondiente a un sueldo, que se harán efectivas en los meses de julio y diciembre del respectivo año fiscal.”

Al momento de desatar el segundo problema jurídico planteado anteriormente, el despacho formulará algunas consideraciones orientadas fundamentalmente a establecer si el Consejo Superior de la U.P.T.C., se encontraba dotado de competencia para estatuir en favor de su personal docente y administrativo la prima extralegal de servicios, cuya respuesta positiva constituye una condición *sine qua non* para abordar el interrogante de si le asiste derecho al actor de que le sea reconocida dicha prestación en forma proporcional, dado que no es jurídicamente procedente derivar derechos con fundamento en reglamentos expedidos con violación de las normas jurídicas que establecen las respectivas competencias para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

6.- Caso concreto.

El actor fundamenta sus pretensiones en el desconocimiento por parte de la universidad de sus propias normas, además de vulnerar el principio de la realidad sobre las formas y de igualdad, al exigir acto de nombramiento como coordinador para ser beneficiario de la prestación reclamada, aun cuando el Acurdo 021 no contempla ese requisito y al reconocer la bonificación por coordinación a otros empleados administrativos, respectivamente. Señala además que para los años 2013 y 2014, debió aumentarse el número de integrantes en el grupo de quejas y reclamos a 4 personas.

Respecto de la prima extralegal de servicios, señaló que la norma que la creó no contempla el requisito de haber laborado mínimo 90 días en el semestre para ser beneficiario de esta.

Por su parte, la UPTC indica que no hay lugar a reconocer ninguno de los emolumentos solicitados, atendiendo a que nunca se creó el grupo de quejas y reclamos, que no existe acto de nombramiento del actor como coordinador del mismo y porque no laboró por lo menos 3 meses para que se acceder a la prima extralegal de servicios de forma proporcional, en aplicación del principio de analogía, con el artículo 7 del Decreto 199 de 2014.

Así las cosas, el despacho analizará, en primer término, a la luz del marco normativo y jurisprudencial enunciado en líneas anteriores, si en el caso del demandante se reúnen los presupuestos legales para hacerse acreedor a la bonificación por coordinación; posteriormente, deberá establecer la procedencia del reconocimiento y pago de la prima extralegal de servicios en el periodo de tiempo solicitado.

6.1.- Conforme con el marco normativo expuesto, para que se otorgue el **reconocimiento por coordinación**, establecido año a año a través de Decretos del Gobierno Nacional y acogido por la Universidad demandada mediante Acuerdo 021 de 2002, como bonificación, el empleado público debe cumplir con los requisitos establecidos en los Decretos 2710 de 2001, artículo 14 y siguientes expedidos año a año:

- Que la entidad respectiva tengan planta global y no exista el cargo de Jefe de Sección.
- Que el servidor público tenga a su cargo las funciones de coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo.
- Los grupos de trabajo deben haber sido creados por Resolución del Jefe de la respectiva entidad y con aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo, en tratándose de entidades descentralizadas.
- Que exista disponibilidad presupuestal.
- Que el empleo no sea de nivel directivo o ejecutivo.

El señor Fabio Herrán Rodríguez fue nombrado en el cargo de profesional universitario grado 11 código 2044, de libre nombramiento y remoción, mediante Resolución N° 0488 de 3 de febrero de 2011 (fls. 40 y 41), y según certificación laboral vista a folio 40 a 41 del expediente, ocupó dicho cargo hasta el 11 de septiembre de 2014, cuando mediante Resolución N° 4584 se le aceptó la renuncia, de tal suerte que durante su vinculación laboral a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, no pertenecía al nivel directivo o ejecutivo.

La UPTC como ente universitario autónomo público⁵ cuenta con planta global, conforme con el Acuerdo N°049 de 2001, por medio del cual se suprimió la planta de personal administrativa creada por Acuerdo 022 de 1996 y se creó una nueva planta global, en la que se hizo la distinción entre los cargos adscritos a rectoría y los demás (fls. 25 a 27).

De forma posterior, el Acuerdo 014 de 2005, por el cual se crea el sistema de quejas, reclamos y sugerencias, en su artículo 15, se adicionó y adscribió a la Rectoría de la universidad el cargo de profesional universitario grado 14, código 3020 y de Secretaria grado 16, código 5040, ambos de libre nombramiento y remoción (fl. 32). En este punto resulta necesario aclarar que la nomenclatura de estos cargos al momento de creación del sistema de quejas y reclamos era la que pasa a verse y que cambió con el Acuerdo 008 de 2007, así:

Nivel y denominación	Situación anterior		Situación actual	
	Código	Grado	Código	Grado
Profesional universitario	3020	14	2044	11
Secretario	5040	16	4210	16

Ahora bien, el aspecto principal que debe dilucidarse en orden a definir si el actor tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación por coordinación, consiste en establecer si efectivamente ostentaba la calidad de coordinador de grupo de trabajo y le fueron atribuidas mediante acto administrativo las responsabilidades inherentes a la labor de Coordinador de Grupo, como lo requiere el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, en

⁵ El Acuerdo 066 de 2005, Estatuto General de la UPTC, en su artículo 1 contempla la naturaleza jurídica de la universidad como un ente universitario autónomo de carácter nacional, estatal y público, democrático, de régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y planeación del sector educativo

concordancia con el artículo 8º del Decreto 2489 de 2006, toda vez que ambas normas en forma unívoca disponen que el acto de creación del grupo de trabajo debe establecer las tareas y responsabilidades de sus integrantes.

Al respecto, conviene señalar que una vez revisado el Acuerdo N° 014 del 12 de abril de 2005, por el cual se crea, organiza y pone en funcionamiento el Sistema de Quejas, Reclamos y Sugerencias de la UPTC, no establece en ninguna de sus disposiciones que al interior del mismo exista un coordinador de grupo y por sustracción de materia tampoco le otorga responsabilidades a alguno de sus integrantes en materia de coordinación, pues se limita a enunciar las funciones del Grupo y algunas en que se encuentra involucrado el profesional adscrito al mismo, como se observa a continuación:

"ARTÍCULO 1. Crear, organizar y poner en funcionamiento EL SISTEMA DE QUEJAS, RECLAMOS Y SUGERENCIAS de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, encargado de recibir, radicar y tramitar quejas, reclamos, consultas y sugerencias, que formulen particulares, estudiantes y servidores públicos de la institución y que se relacionen con los servicios que la Universidad presta en todas sus áreas, en cumplimiento de su misión institucional.

(...)

ARTÍCULO 6. Para constatar la veracidad de las quejas y reclamos recibidos, el profesional responsable del grupo de quejas, reclamos y sugerencias podrá practicar visitas a cualquier dependencia de la UPTC y requerir la información que sea necesaria, sin que pueda oponérsele reserva alguna.

PARÁGRAFO. Se podrán practicar visitas de observaciones de hechos o de solicitud de información, en las que no se requiera elaborar acta. En todo caso, el funcionario del Grupo de Quejas, Reclamos y Sugerencias dejará constancia por escrito del resultado, según lo percibido en la dependencia visitada.

ARTÍCULO 7. El profesional del Grupo de Quejas, Reclamos y Sugerencias tendrá acceso a la información, recibirá asistencia técnica para la comprensión de los asuntos especializados; podrá solicitar las explicaciones relacionadas con el caso y citar a la(s) persona(s) para que rinda(n) testimonios sobre los hechos objeto de la indagación, elaborando un acta de lo sucedido."

Cabe señalar que las funciones que ocupaba el señor HERRÁN RODRÍGUEZ en el Grupo de Quejas, reclamos y sugerencias de la UPTC, además de las enunciadas en el Acuerdo N° 014 de 2005, corresponden a las contempladas en la Resolución N° 2778 de 2008, artículo primero, numeral 3.3., certificadas por el Grupo de Talento Humano, las cuales según se observa en la siguiente transcripción, tampoco guardan relación con las labores de Coordinar un Grupo de Trabajo:

- 1. Participar en el diseño, organización y ejecución de planes y programas, facilitando las actividades del área de su competencia.*
- 2. Aplicar conocimientos propios y técnicos de una disciplina académica, contribuyendo con el cumplimiento de la misión y objetivos de su grupo de trabajo.*
- 3. Elaborar cronogramas e indicadores de gestión de acuerdo con el plan de trabajo definido, con el fin de dar cumplimiento a las actividades asignadas.*
- 4. Contribuir en la construcción del direccionamiento estratégico de la Institución con base en la información interna de su grupo de trabajo en el cual se encuentra asignado, para el cumplimiento de la misión institucional.*
- 5. Coordinar y realizar estudios e investigaciones tendientes al logro de los objetivos, planes y programas institucionales.*

6. Proponer e implantar los procedimientos e instrumentos requeridos para mejorar la prestación de los servicios a su cargo.
7. Estudiar y evaluar sobre las materias de competencia del área de desempeño, facilitando la mejora de los procesos de la Institución.
8. Ejecutar actividades referentes a su profesión y proporcionar información competente, tendiente a logro de los resultados de su puesto de trabajo.
9. Presentar informes de actividades realizadas siguiendo los procedimientos de la gestión administrativa desarrollada, dando soporte a los procesos institucionales.
10. Preparar y adoptar las normas técnicas y modelos orientados a mejorar la prestación de los servicios administrativos.
11. Facilitar el servicio a clientes internos y externos de acuerdo con las políticas institucionales, orientado a la satisfacción de las solicitudes presentadas.
12. Mantener relaciones laborales basadas en las políticas institucionales participando en el mejoramiento del clima organizacional.
13. Las demás que le sean asignados por la autoridad competente, de acuerdo con el área de desempeño.

Cabe resaltar en este aparte que, aunque en la rendición de sus testimonios, las señoras **YENNI LORENA QUIROGA RODRÍGUEZ** y **ZULMA MORENO GÓMEZ** indicaron que el actor era su jefe en la Oficina de Quejas y Reclamos, pues era quien las calificaba, daba el visto bueno para permisos y resolvía las peticiones, quejas o reclamos que llegaran, lo cierto es que en armonía con el artículo 122 de la Constitución Política, las funciones y responsabilidades de los empleos públicos deben estar determinados en la Ley o el Reglamento, de allí que el Decreto 2489 de 2006, respecto de los Grupos Internos de Trabajo, establezca que las funciones deben estar detalladas en el acto administrativo de creación.

Así las cosas, la prueba idónea de las funciones que cumplía el actor al interior de la UPTC, se encuentra plasmada en la certificación del Grupo de Talento Humano con base en la Resolución N° 2778 de 2008, integradas con las responsabilidades del Sistema de Quejas y Reclamos según el artículo 2° del Acuerdo N° 014 de 2005, al cual se incorporó el cargo de Profesional Universitario que ocupaba el demandante, de tal suerte que las declaraciones de las personas convocadas al juicio no resultan suficientes para probar que el señor Herrán Rodríguez coordinaba el grupo, pues solo demuestran que por ser el único profesional en esa oficina y contar con la formación de abogado, asumió naturalmente las funciones de sustanciar y resolver peticiones, que además eran propias del sistema de quejas y reclamos.

Ahora bien, con respecto a la exigencia de la creación de los grupos de trabajo mediante acto administrativo y estar compuestos como mínimo por 4 empleados, según lo requiere el Decreto 2489 de 2006, artículo 8°, estas condiciones *sine qua non* para la existencia de grupos internos de trabajo y el reconocimiento de la bonificación por coordinación, no se cumplen en el presente evento, si se tiene en cuenta, en primer lugar, que el grupo del que dijo el demandante haber sido coordinador, no está constituido como tal sino que tiene la naturaleza de "SISTEMA DE QUEJAS, RECLAMOS Y SUGERENCIAS, adscrito a la Secretaría General de la UPTC", como bien se advierte en el encabezado del Acuerdo 014 de 12 de abril de 2005, mediante el cual se creó, organizó y para cuyo funcionamiento se crearon únicamente 2 cargos como se observa en su artículo 15 (fls. 29 a 33).

Si bien el actor en la demanda señala que la oficina de quejas y reclamos estuvo conformado por más de 4 personas, se encuentra que en efecto ese número de personas trabajaron allí, pero no de manera permanente sino en diferentes periodos:

NOMBRE	AÑO	CARGO
FABIO HERRÁN RODRÍGUEZ	03/02/2011 – 11/09/2014	Profesional universitario cód. 2044 grado 11
JOHANA GALVIS MOJICA	2010 a 2014	Secretaria ejecutiva grado 16 (fl. 555)
JINNA ZULEIMA FINO RUSSI	21/02/2011 - 14/12/2012	Administrativo temporal asistencial (fl. 557)
YENNY LORENA QUIROGA RODRÍGUEZ	16/01/2013 - 2014	Administrativo temporal asistencial de tiempo completo (fl. 558)

Como se observa, durante el periodo que estuvo el señor Herrán Rodríguez (2011-2014) como profesional universitario del Sistema de Quejas, Reclamos y Sugerencias, solo laboró el periodo completo Johana Galvis Mojica, en calidad de secretaria ejecutiva, únicos dos cargos que fueron creados por el Acuerdo 014 de 2005.

Los otros cargos de administrativos temporales asistenciales, desempeñados por JINNA ZULEIMA FINO y YENNY LORENA QUIROGA, estuvieron adscritos al sistema de quejas y reclamos por lapsos más cortos y de forma consecutiva más no simultánea, de acuerdo con las certificaciones expedidas por la jefe del departamento de Talento Humano, obrantes a folios 557 y 558.

También se indicó en la demanda que la señora Ana Yolanda Sánchez González, laboró como secretaria en la oficina de quejas y reclamos de la UPTC para los años 2013-2014, no obstante, no se indicó el periodo exacto ni puede constatarse dado que no existe en el expediente certificación que permita verificar que esta persona perteneciera a la oficina de quejas y reclamos, si se tiene en cuenta que la señora Edna Constanza Ramírez, coordinadora del grupo de Talento Humano para el momento del retiro del accionante, en la rendición de su testimonio, manifestó que Ana Yolanda Sánchez estuvo en quejas y reclamos por traslado, atendiendo a situaciones de ambiente laboral, pero no porque no hiciera parte del sistema.

Las anteriores pruebas desdican de la conformación del Grupo por mínimo 4 personas, antes bien, el Acuerdo No. 014 de 2005, en su artículo 15, da fe de su conformación con tan sólo dos personas, y las restantes a que se hecho mención pertenecieron de manera transitoria y no en forma simultánea durante el periodo en que el actor se encontró adscrito al Sistema de Quejas y Reclamos, de tal suerte que no se configura el presupuesto legal para que se entienda conformado en estricto sentido el Grupo de Trabajo.

Conforme con lo anterior, no le asiste al demandante derecho al reconocimiento de la bonificación por coordinación, toda vez que no se encontró acreditado que en estricto sentido se hubiese creado un Grupo de Trabajo mediante acto administrativo y que contara con el mínimo de personas requerido en la Ley, e igualmente no se demostró en este juicio que en el mismo se le hubieren atribuido al actor funciones de Coordinador, en tanto que no existe duda en el plenario acerca de que las responsabilidades por él desempeñadas fueron las inherentes al cargo de Profesional Universitario, Código 2044, grado 11, así como las propias del Sistema de Quejas y Reclamos al cual se adscribió el cargo del actor.

En similar sentido y en armonía con el pronunciamiento del Consejo de Estado que se citó en líneas anteriores, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia del 26 de

abril de 2012, dentro del radicado **150013133008-2003-01536-01**, señaló respecto a los requisitos para hacerse acreedor a la prima de coordinación, lo siguiente:

“De conformidad con el Decreto 035 de 1999, Decreto 2710 de 2001 y 1460 de 2001, se puede concluir que para tener el derecho a la prima por coordinación, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- ✓ Ser empleado de un establecimiento público.
- ✓ Que la planta de personal sea global y no exista el cargo de Jefe de Sección.
- ✓ Tener funciones de supervisión o coordinación de grupos internos de trabajo.
- ✓ Los grupos de trabajo, deben haber sido creados por Resolución del Jefe del establecimiento. (Rector)
- ✓ Aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo de la Entidad.
- ✓ Que exista disponibilidad presupuestal.
- ✓ Que el empleo no sea de nivel Directivo Asesor o Ejecutivo.”

Se concluye entonces que en el sub-examine no se encuentran acreditados la totalidad de los presupuestos para que el actor se haga acreedor al reconocimiento de la bonificación por coordinación, de tal suerte que la pretensión será denegada.

6.2.- Corresponde ahora analizar la procedencia del reconocimiento proporcional al demandante de la **prima extralegal de servicios**, creada por Acuerdo 006 de 1974; empero y según se anunció en líneas anteriores, de manera previa se deben formular algunos razonamientos de orden legal en torno a la competencia del ente universitario para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la UPTC, teniendo en cuenta que el Acuerdo 006 de 1974, fue expedido en vigencia de la Constitución Nacional de 1886.

En primer lugar, se advierte que a la luz del numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, modificado por el Acto Legislativo 01 de 1968, disposición aplicable para la fecha en que fue expedido el mencionado acuerdo, establecía las competencias del Congreso de la República para dictar las normas referentes a las prestaciones sociales de los empleados, en los siguientes términos:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

(...)

9ª Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales⁶.

(...)”.

Por su parte, el numeral 21 del artículo 120 de la Carta Política de 1886, establecía que corresponde al Presidente de la República, fijar los emolumentos y dotaciones de los empleados públicos, con arreglo a las disposiciones dictadas por el Congreso, así:

“Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

⁶ El texto transcrito corresponde a la norma vigente con posterioridad a la expedición del acto legislativo 01 de 1968.

(...)

21. Crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9.º del Artículo 76. El Gobierno no podrá crear a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales⁷.

(...)"

Surge como inevitable conclusión que en vigencia de la Constitución de 1886, el régimen salarial y de prestaciones sociales de los servidores públicos, incluido el personal administrativo de las universidades estatales, debía ser fijado por el Congreso de la República a través de Leyes, reglamentadas a su vez por el Presidente de la República.

En términos negativos, es indudable que bajo la égida de la anterior Carta Constitucional, las universidades oficiales carecían de competencia para crear o suprimir prestaciones sociales del personal de la institución educativa, prerrogativa radicada en cabeza del Congreso de la República, que excepcionalmente podía transferirla en forma temporal al Presidente de la República.

Este contexto jurídico en materia de competencias para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, se conserva en la Constitución Política de 1991, en la medida en que los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150, establecen:

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

[..]

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

[..]

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales".

Se observa entonces que la Constitución Política le otorgó al Presidente de la República, la potestad para reglamentar las Leyes marco o cuadro, a través de Decretos, sin que pueda desbordar lo dispuesto por el Congreso de la República, en este caso en la Ley 4ª de 1992⁸; que en sus artículos 10 y 12 se refiere al régimen de salarios y prestaciones de los empleados públicos, así:

"Artículo 10.- Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos".

⁷ De igual manera, el texto citado corresponde a la versión de la Constitución de 1886 con posterioridad a la reforma constitucional de 1968.

⁸ "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

Dicho esto, se tiene que en el sistema jurídico creado a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, existe una competencia concurrente entre el Congreso de la República y la Presidencia de la República para fijar los salarios y las prestaciones sociales de los servidores públicos del orden territorial; puesto que a aquél le corresponde la expedición de la Ley marco con los aspectos generales sobre la materia y a éste la reglamentación de la normativa, llevando al detalle lo dispuesto por el órgano legislativo.

Bajo estas premisas es dable concluir que los Consejos Superiores de las Universidades Públicas, tanto en vigencia de la Constitución de 1886 como de 1991, carecen de competencia para fijar el régimen salarial y prestacional del personal docente y administrativo adscrito a ellas, sin que sea de recibo esgrimir como título habilitante el principio de la autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Carta Política, cuyos alcances se encuentran decantados en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en estos términos:

***Artículo 28.** La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.*

***Artículo 29.** La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:*

- a. Darse y modificar sus estatutos;*
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;*
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;*
- d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;*
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;*
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y*
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes”.

No obstante, en modo alguno puede admitirse que so pretexto del ejercicio de la autonomía universitaria pueda invadirse el ámbito competencias de otras autoridades públicas, como en efecto lo ha señalado la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-053 de 1998, en los siguientes términos:

La autonomía entregada por la Carta a las universidades públicas, no les da el carácter de órganos superiores del Estado ni les "...concede un ámbito ilimitado de competencias, pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la ley."

El reconocimiento de las universidades públicas como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, no las exime del cumplimiento de normas legales que sin afectar el núcleo esencial del principio de autonomía expida para ellas el legislador, y en el caso que se analiza, no sirve de argumento para excluirlas de un mandato de la ley anual de presupuesto, que en un aspecto específico, el salarial y prestacional, las articula a la estructura del Estado, con el objetivo de consolidar en esa materia una política macroeconómica coherente y equilibrada, sin menoscabar su capacidad de autodeterminación para el cumplimiento de sus objetivos esenciales.

En un caso de similares contornos al que ahora ocupa la atención del Juzgado, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos:

*"La autonomía con que cuentan las universidades colombianas es una atribución constitucional, que las faculta para auto determinarse en aquellas materias previstas en la Ley 30 de 1992; sin que ello sea óbice para que desatiendan los derechos y principios contenidos en la Constitución y en las leyes, ni interfieran con la órbita competencial de otras entidades estatales. (...) La Sala considera que no era viable que el Consejo Superior de la Universidad del Quindío emitiera alguna disposición sobre la prima de antigüedad y la prima de quinquenio, o de cualquier otro factor salarial o prestacional de los empleados de dicho ente universitario, pues aunque la prima de antigüedad y de quinquenio hubieran estado consagradas, respectivamente, en el Decreto 1042 de 1978 y en la convención colectiva suscrita por el ente universitario con el sindicato de trabajadores oficiales, el órgano de administración de la Universidad no se encontraba facultado para regular ningún aspecto sobre el régimen salarial y prestacionales de los servidores públicos de la institución, en virtud de lo dispuesto en las Constituciones de 1886 y 1991, así como en las Leyes 4 y 30 de 1992. (...)"*⁹.

Siendo el Acuerdo 006 de 1974, que establece la prima extralegal reclamada en forma proporcional por el actor, contrario a las disposiciones constitucionales en materia de fijación de régimen salarial y prestaciones, debe inaplicarse por encontrarse probada la excepción de inconstitucionalidad. Sobre este punto, la Corte Constitucional, en sentencia T-681 de 2016, se ha expresado en los siguientes términos:

"5.1. La excepción de inconstitucionalidad se erige a partir del artículo 4º de la Constitución Política que establece que, cuando existen normas contrarias a la Constitución, se emplearán las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica.

Esta Corporación ha sido enfática en que se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que "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 un caso concreto y las normas constitucionales".

(...)

En este sentido consiste en una eficaz herramienta jurídica-política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando (en el caso concreto) su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del derecho.

(...)

5.3. En todo caso, vale la pena aclarar que el alcance de esta figura es inter-partes y, por contera, la norma inaplicada no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida. De modo que "las excepciones de constitucionalidad pueden ser acogidas o no por ésta Corporación, no configura un precedente vinculante y tiene preeminencia sobre los fallos particulares que se hayan dado por vía de excepción"^[79]. Así se preserva la competencia funcional de la Sala Plena para pronunciarse de fondo sobre la materia, siendo esta

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS, treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00008-02(1532-12), Actor: DEPARTAMENTO DEL QUINDIO. Demandado: UNIVERSIDAD DEL QUINDIO.

la instancia última de control de constitucionalidad de las leyes, conforme al artículo 241 superior.”

En la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 148 del C.P.A.C.A., respecto a la inaplicación de actos administrativos por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, dispone:

“ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.”

Bajo estas consideraciones, las pretensiones de la demanda relacionadas con la prima extralegal de servicios no están llamadas a prosperar porque aquella prestación fue creada en un acto administrativo, Acuerdo 006 de 1974, que amerita ser inaplicado de oficio en el caso concreto y con efectos interpartes, dado que de conformidad con las consideraciones expuestas en precedencia, vulnera el régimen de competencias en materia de fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y particularmente del personal docente y administrativo de las Universidades Públicas.

Así las cosas y como quiera que la prima extralegal de servicios pretendida se encuentra consagrada en un acto administrativo que vulnera el marco constitucional de competencias en el ámbito salarial y prestacional, se impone entonces negar igualmente la pretensión de reconocimiento y pago de la misma.

6.4. Costas.

Guiado el Juzgado por el criterio objetivo - valorativo para la imposición de costas procesales, esbozado entre otras providencias en la sentencia de 7 de abril de 2016, emitida por el Consejo de Estado, con ponencia del doctor William Hernández Gómez, en el radicado 1291-2014, considera el Despacho que hay lugar a su imposición, pues al margen de cualquier consideración subjetiva en torno al comportamiento de las partes, es evidente que la parte vencedora, en este caso la entidad demandada, ha tenido que incurrir en gastos expresados tanto en recursos físicos como en la contratación de un apoderado para la adecuada defensa de sus intereses. Las costas se liquidarán de conformidad con lo establecidos en los artículos 365 y 366 del C.G.P.

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

FALLA:

1.- INAPLICAR el Acuerdo 006 de 25 de julio de 1974, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, por encontrarse probada la excepción de inconstitucionalidad, conforme las razones expuestas en la parte considerativa.

2.- Consecuencialmente, **NEGAR** las pretensiones de la demanda promovidas en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por parte de

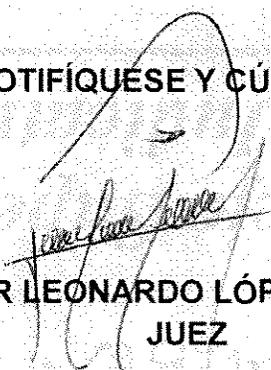
FABIO HERRÁN RODRÍGUEZ, contra la UPTC, por lo expuesto.

3.- **NEGAR** las súplicas de la demanda, relacionadas con el reconocimiento de la bonificación por coordinación, atendiendo a las consideraciones señaladas en precedencia.

4.- **CONDENAR** en costas al demandante y en favor del Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC. La liquidación de costas se sujetará a lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C.G.P.

5.- Ejecutoriado este fallo y cumplidos sus ordenamientos, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias que sean necesarias. Si existen remanentes devuélvanse a la parte que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA
JUEZ

45

13/11/13