

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA / RÉGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS / RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LOS PROFESORES OCASIONALES Y DE CÁTEDRA EN LAS UNIVERSIDADES ESTATALES U OFICIALES / MADRE CABEZA DE FAMILIA / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN / RETEN SOCIAL / RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES SOCIALES A DOCENTE OCASIONAL

[L]as universidades son entidades autónomas e independientes y pueden darse, en virtud de esa autonomía, sus propias directivas y estatutos. [...] Este mandato concuerda con la estructura del Estado que se fijó en el artículo 113 *ibidem*, dado que este, además de las tres ramas del poder público (judicial, ejecutiva y legislativa), permitió la existencia de otros órganos «autónomos e independientes», dentro de los que se incluyen las universidades. La autonomía de que trata el artículo 69 constitucional tiene como finalidad garantizar que la enseñanza que se imparta en dichos centros educativos esté alejada de cualquier tipo de intervención del poder político en todos sus ámbitos: ideológico, administrativo o financiero. En otros términos, busca el respeto en la libertad de actuar de dichas instituciones. [...] [L]a autonomía no es absoluta y el legislador puede determinar límites a esa libertad de acción a través de la ley, siempre que estos no se extiendan hasta desvirtuarla o impedir su ejercicio. [...] [E]l artículo 57 de la Ley 30 de 1992 dispone que las universidades deben organizarse como entes autónomos y gozan de personería jurídica, autonomía administrativa, académica y financiera, patrimonio independiente y tienen la facultad de elaborar su presupuesto. Señala igualmente la norma que «[e]l carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud». [...] [N]i la Constitución Política ni la ley otorgaron a las universidades la posibilidad de fijar su propio régimen salarial y prestacional, ni siquiera en ejercicio de su especial autonomía. En esa medida, sus servidores públicos están regidos por las normas que regulan a los demás empleados del Estado, por lo que en todo caso las universidades deben respetar las competencias asignadas por el numeral 19, literal e), del artículo 150 de la Carta política y la Ley 4 de 1992, según las cuales es facultad exclusiva del gobierno nacional la de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos bajo los objetivos y criterios determinados por el legislador. [...] [L]a autonomía universitaria se ve limitada en lo que a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos se refiere, razón por la que debe sujetarse a lo que al respecto decida el gobierno nacional en los términos de la Ley 4 de 1992. [...] [L]os profesores ocasionales y de cátedra tienen derecho a disfrutar del régimen prestacional previsto para los empleados públicos y trabajadores oficiales, de manera proporcional al tiempo de servicios, toda vez que desempeñan funciones semejantes a las de los docentes de planta y deben acreditar requisitos similares para su vinculación. [...] [D]e conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, las madres cabeza de familia son sujetos de especial protección constitucional y, en tal sentido, gozan de una estabilidad laboral reforzada, también llamada «retén social», la cual consiste en que estas personas tienen derecho a permanecer en sus empleos o, lo que es igual, a no ser despedidos, en razón al valioso papel social y familiar que desempeñan, aspecto que permite «[...] deducir, a su vez, la importancia que frente a sus obligaciones habituales constituye la recepción estable de un salario pasando a un segundo plano, como opción excepcional, la posibilidad de ser retirada del servicio y recibir la correspondiente indemnización». [...] [R]esulta imperioso precisar que la vinculación como docente ocasional no

genera, por sí sola, una expectativa de permanencia en el empleo más allá del plazo de finalización indicado en el acto de nombramiento. Así pues, el hecho de que la accionante hubiera laborado como docente ocasional de la Universidad Pedagógica Nacional, incluso por períodos sucesivos, no le garantizaba la permanencia en el empleo a través de esa modalidad de vinculación. [...] [E]l Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, estableció que los docentes de las universidades públicas tendrían derecho al pago de las vacaciones, la prima de vacaciones y la bonificación por compensación cuando cumplieran 1 año de servicio. Adicionalmente, dichos profesores percibirían una prima de servicios cuando estuvieran vinculados durante 1 año, pero si hubieran laborado por un período inferior al anterior y superior a 6 meses, la prestación se liquidaría proporcionalmente, teniendo en cuenta una doceava (1/12) parte por cada mes de servicio completo.

FUENTE FORMAL: CP – ARTÍCULO 69 / CP – ARTÍCULO 113 / CP – ARTÍCULO 10 NUMERAL 19 LITERAL E / LEY 30 DE 1993 – ARTÍCULO 57 / LEY 4 DE 1992 /

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN “A”

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 25000-23-42-000-2017-05197-02(0711-21)

Actor: LILIA CAÑÓN FLÓREZ

Demandado: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Referencia: CAMBIO DE MODALIDAD DE VINCULACIÓN DE UNA DOCENTE UNIVERSITARIA – MADRE CABEZA DE FAMILIA Y PREPENSIONADA – PRESTACIONES SOCIALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante la cual **i)** se declararon probadas las excepciones de inexistencia de las obligaciones, cobro de lo no debido, pago y buena fe, propuestas por la Universidad Pedagógica Nacional, y **ii)** se denegaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,¹ la señora Lilia Cañón Flórez, por intermedio de apoderado, formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a que se declare la nulidad **i)** de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, «[p]or la cual se vinculan unos docentes catedráticos para el primer período académico del año 2017», expedida por el rector de la Universidad Pedagógica Nacional;² y **ii)** de las respuestas del 14 de febrero de 2017³ y del 26 de mayo de 2017,⁴ por medio de las cuales la decana de la Facultad de Educación Física y el subdirector de personal del mencionado ente universitario, respectivamente, atendieron unas peticiones.

Por otro lado, con base en los artículos 4 de la Constitución Política y 148 del CPACA, la accionante deprecó la inaplicación **i)** de los artículos 26 y 27 del Acuerdo 038 del 20 de noviembre de 2002, emanado del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional, por medio de los cuales se estableció la remuneración básica de los profesores ocasionales y catedráticos de dicha institución universitaria, según un sistema de equivalencias por puntos; y **ii)** de los artículos 3 y 4 del Decreto 1279 de 2002.

Adicionalmente, a título de restablecimiento del derecho, solicitó **i)** restituir su modalidad de vinculación como profesora ocasional de tiempo completo; **ii)** reconocer y reliquidar todas las prestaciones sociales «[...] de los años 2014-2, 2015, 2016 y 2017-1, en proporción al tiempo de servicio, inclusive las vacaciones, la prima de vacaciones, la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados»; **iii)** cancelar los salarios y prestaciones sociales que dejó de percibir entre el 6 de febrero de 2017 y el 15 de mayo de 2017; **iv)** reconocer todos los salarios conforme al artículo 19 del Acuerdo 038 de 2002, teniendo en cuenta la categoría de profesora titular en el escalafón docente y los puntos salariales

¹ En adelante CPACA.

² Folios 40 a 46.

³ Folios 50 a 52.

⁴ Folios 87 a 93.

correspondientes, según lo previsto en el artículo 8, literal d), del Decreto 1279 de 2002, en igualdad de condiciones a los profesores de planta, sin distinción de la modalidad de vinculación, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 4.^a de 1992, en proporción al tiempo de servicio; **v)** indexar los valores que resulten de la condena; **vi)** reconocer los intereses moratorios a que haya lugar; **vii)** pagar la indemnización de cualquier otro perjuicio causado por los actos administrativos acusados; **viii)** ordenar el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 189, 192 y siguientes del CPACA; y **ix)** condenar en costas a la entidad accionada.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:⁵

- i) La señora Lilia Cañón Flórez ha laborado al servicio de la Universidad Pedagógica Nacional desde el año 2003, de manera interrumpida, como docente catedrática y ocasional.
- ii) Durante el período 2015-2, la señora Lilia Cañón Flórez participó como investigadora principal en la Convocatoria Interna de Investigación 2016, y, con el fin de realizar el seguimiento del objetivo general de un proyecto, suscribió el «Acta de Inicio de Proyecto de Investigación», el 12 de febrero de 2016, en la cual se indicó lo siguiente: «[a] los profesores catedráticos ocasionales de la Universidad cuyos proyectos de investigación sean aprobados con motivo de la presente convocatoria, no les será interrumpida su contratación en el período intersemestral del año 2016».⁶

En consecuencia, durante tal período, la señora Cañón Flórez asistió a todas las reuniones programadas, en calidad de investigadora principal, y participó en dos eventos que se realizaron en las ciudades de Cali (Valle del Cauca) y Florencia (Caquetá), del 18 al 21 de octubre de 2016 y del 24 al 27 de octubre de 2016, respectivamente. Para tales efectos, mediante Resoluciones 658 y 666 de 2016,⁷ se le concedieron sendas comisiones de servicio para la presentación de las ponencias.

⁵ Folios 180 a 240.

⁶ El texto citado fue tomado de la demanda. No obstante, el acta del 12 de febrero de 2016 se encuentra en los folios 5 a 9 del cuaderno principal.

⁷ Folios 13 a 16.

- iii) En el segundo semestre del año 2016, la docente Lilia Cañón Flórez, junto con otros investigadores, participó en la Convocatoria Interna de Investigación de la Subdirección de Gestión de Proyectos –CIUP– 2017.
- iv) A través de un correo electrónico del 17 de enero de 2017, la secretaria de la Licenciatura en Educación Física le informó a la señora Lilia Cañón Flórez las horas de clase asignadas para el período 2017-1.⁸ «Según esta información se le quitaban espacios académicos, la coordinación de semestre y se disminuían las horas de dedicación al proyecto de investigación aprobado por el CIUP de 10 a 6 h/s». Por lo tanto, la carga académica de la señora Cañón Flórez «[...] pasó de 40 horas semanales a 16 horas, bajo la modalidad de vinculación de docente catedrático. Razón por la cual, su salario se vio reducido en más del 75 %».⁹
- v) El 26 de enero de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez le solicitó a la decana de la Facultad de Educación Física «[...] el mantenimiento de la modalidad de vinculación como profesora de Tiempo Completo Ocasional (TCO) [...]» y le requirió explicaciones sobre la desmejora de las condiciones laborales.¹⁰
- vi) Por medio de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017,¹¹ expedida por el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, la señora Lilia Cañón Flórez fue vinculada como profesora de hora cátedra, en la categoría de titular, con 16 horas semanales.
- vii) El 6 de febrero de 2017, la señora Cañón Flórez suscribió, junto con la directora del «CIUP» y otro docente, el acta de inicio de la investigación titulada «Entre concepciones y prácticas docentes, a propósito del texto académico en el Taller de Confrontación de la Licenciatura en Educación Física».
- viii) El 14 de febrero de 2017,¹² la decana de la Facultad de Educación Física denegó la petición que había presentado la señora Lilia Cañón Flórez, en el sentido de restablecer el plan de trabajo, e indicó que remitiría un memorando a la Subdirección de Gestión de Proyectos, con el fin de retirar

⁸ Folios 32 y 33.

⁹ Folio 191.

¹⁰ Folios 36 a 39.

¹¹ Folios 40 a 46.

¹² Folios 50 a 52.

el proyecto «Entre concepciones y prácticas docentes, a propósito del texto académico en el taller de Confrontación de la Licenciatura en Educación Física».

- ix) El 28 de febrero de 2017, la señora Cañón Flórez interpuso una acción de tutela, la cual fue decidida mediante fallo del 15 de marzo de 2017, proferido por el Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Primera, en el sentido de negar el amparo.¹³
- x) Mediante la Resolución 0421 del 6 de abril de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez fue vinculada como profesora de hora cátedra, en la categoría de titular, con 12 horas semanales, lo cual generó un detrimento mayor en sus ingresos.
- xi) A través de la sentencia del 9 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A,¹⁴ revocó el fallo del 15 de marzo de 2017 y amparó, transitoriamente, los derechos fundamentales al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada, en razón a la condición de madre cabeza de familia de la señora Cañón Flórez.
- xii) La accionante también es prepensionada, pues cuenta con 1.262,14 semanas cotizadas¹⁵ y cumplía 55 años de edad en 2017. Así las cosas, la disminución de su salario bajaría sustancialmente el porcentaje que le correspondería como pensión.
- xiii) El 12 de mayo de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez le solicitó a la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales en proporción al tiempo de servicio.¹⁶
- xiv) Por medio de la Resolución 0586 del 16 de mayo de 2017,¹⁷ el rector de la Universidad Pedagógica Nacional dio cumplimiento al fallo de tutela del 9 de mayo de 2017. En consecuencia, ordenó vincular a la señora Lilia Cañón

¹³ Folios 56 a 60.

¹⁴ Folios 71 a 79.

¹⁵ Reporte de semanas cotizadas en pensiones, expedido por Colpensiones (folios 80 a 81).

¹⁶ Folios 82 y 83.

¹⁷ Folio 86.

Flórez como docente ocasional de tiempo completo, por el término de 4 meses, contados desde la expedición de la citada resolución.

xv) El 26 de mayo de 2017, el subdirector de personal de la Universidad Pedagógica Nacional negó la petición de reconocimiento de salarios y prestaciones sociales en proporción al tiempo de servicio, la cual había sido presentada por la señora Cañón Flórez el 12 de mayo de 2017.¹⁸

xvi) A través de la Resolución 1227 del 15 de septiembre de 2017, expedida por el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, se prorrogó la vinculación de la señora Lilia Cañón Flórez, como docente ocasional, con 40 horas semanales, hasta el 10 de diciembre de 2017.¹⁹

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 53, 69, 93, 123, 124, 125, 150, 209 y 228 de la Constitución Política; 8 de la Ley 153 de 1887; 2, 10 y 20 de la Ley 4.^a de 1992; 28, 57, 65, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 y 77 de la Ley 30 de 1992; 1 de la Ley 995 de 2005; 66, 67, 72, 78 y 87 de la Ley 1437 de 2011; 21, parágrafo 1.º, del Decreto 1444 de 1994; 21, parágrafo 1.º, del Decreto 2912 de 2001; 3 y 4 del Decreto 1279 de 2002; 6 y 7 del Decreto 1003 de 2013; 6 y 7 del Decreto 173 de 2014; y 6 y 7 del Decreto 1059 de 2015.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:

i) De acuerdo con la Sentencia C-006 de 1996, los docentes ocasionales y catedráticos de las universidades estatales cumplen iguales funciones y obligaciones que los profesores de planta, y deben acreditar similares requisitos de formación y experiencia para ingresar al empleo. La diferencia de los primeros radica en la temporalidad y la forma de su vinculación. Así pues, el reconocimiento de las prestaciones sociales debe ser proporcional al tiempo de servicio.

¹⁸ Folios 87 a 93.

¹⁹ Folio 118.

- ii) De conformidad con la Sentencia C-053 de 1998, las universidades públicas deben atender las normas salariales y prestacionales que expide el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, con base en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política.
- iii) Tal como se expuso en la Sentencia T-515 de 1995, la autonomía universitaria es expresión del pluralismo jurídico y está limitada por la Constitución Política y la ley, en tanto implica la cohabitación de derechos, pero no la violación del núcleo esencial de las garantías fundamentales.
- iv) Acorde con la Sentencia C-980 de 2010, la garantía del debido proceso se extiende a todas las actuaciones de la administración pública, en la realización de sus cometidos estatales.
- v) La Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017 fue emitida sin que se hubiera dado respuesta a la petición presentada el 27 de enero de 2017, por medio de la cual se pretendió obtener información que evidenciara que la decisión de desmejora laboral no estuvo precedida de una justa causa. En consecuencia, con la expedición de la citada resolución se vulneraron los derechos de defensa y contradicción.
- vi) Respecto de la respuesta del 14 de febrero de 2017, se incurrió en falsa motivación, ya que el cambio en la modalidad de vinculación, de docente ocasional a profesora de hora cátedra, se justificó en la necesidad del servicio, «[...] argumento que puede ser desvirtuado en razón a la cantidad de profesores planta (20%) vs la cantidad de profesores ocasionales (30%) y catedráticos (50%), cifras que son globales para la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) [...]».²⁰
- vii) Con el cambio de la modalidad de vinculación se vulneró el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas, pues se afectaron significativamente los ingresos económicos de la señora Lilia Cañón Flórez, quien pasó a recibir menos del 10 % del salario que percibía como docente ocasional, situación que se puede constatar con los comprobantes de pago de los meses de diciembre de 2016 y febrero de 2017.

²⁰ Folio 211.

Sobre el particular, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ejercicio del *ius variandi* no es absoluto, y cuando se funda en las necesidades del servicio, estas «[...] deben ser demostrables (carácter objetivo) y tener en cuenta las circunstancias que afectarán al trabajador al tomar la decisión (carácter subjetivo)».²¹

En el presente asunto, la Universidad Pedagógica Nacional no tuvo en cuenta que la señora Lilia Cañón Flórez es madre cabeza de familia y tiene a su cargo a un hijo en situación de discapacidad absoluta. Asimismo, el ente universitario pasó por alto el estado de salud de la accionante y el de sus allegados, el lugar y el tiempo de trabajo, las condiciones salariales y el desempeño como docente, el cual ha sido evaluado como excelente.

viii) La expresión «necesidades del servicio» constituye un concepto jurídico indeterminado; y en el caso de las universidades públicas, debe concretarse teniendo en cuenta que existe una planta de personal administrativo, una de trabajadores y una de personal docente, y cada una de ellas implica unas necesidades o particularidades diferentes, en razón a que cumplen fines distintos.

Así, cuando una institución no pueda alcanzar sus metas educativas con los profesores de planta, debe vincular a docentes temporales (ocasionales y catedráticos), en igualdad de condiciones, es decir, con todos los «beneficios y prestaciones» que perciben los de planta.

ix) En relación con la respuesta del 26 de mayo de 2017, a la señora Lilia Cañón Flórez no se le reconocieron las vacaciones, las primas de vacaciones y de servicios ni la bonificación por servicios prestados. Es decir, la accionante solo tuvo acceso a 3 de las 7 prestaciones sociales que le son reconocidas a los profesores de planta, circunstancia que vulnera los derechos a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, y desconoce el sentido de la Sentencia C-006 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, ya que el tiempo de servicio que exigen los artículos 33, 38, 40, 41 y 44 del Decreto 1279 de 2002 para disfrutar de las citadas prestaciones no podría ser cumplido por los docentes ocasionales y catedráticos.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-355 del 27 de marzo de 2000, M.P., José Gregorio Hernández Galindo.

En línea con lo anterior, conforme el artículo 20 de la Ley 4.^a de 1992, los profesores de las universidades públicas nacionales tienen igual tratamiento salarial y prestacional según su categoría académica, dedicación y producción intelectual. No obstante, como la demandante ha laborado al servicio de la Universidad Pedagógica Nacional por períodos inferiores a 1 año, y el Decreto 1279 de 2002 nada dice sobre la posibilidad de pagar las prestaciones sociales en proporción al tiempo de servicio, se debería aplicar el principio de favorabilidad para interpretar la norma en beneficio de la trabajadora.

De igual manera, se deben inaplicar por inconstitucionales los artículos 3 y 4 del Decreto 1279 de 2002, en razón a que vulneran los derechos a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas de los profesores ocasionales y catedráticos, en tanto disponen que las prestaciones sociales de estos últimos no pueden ser iguales a las de los docentes de carrera.

- x) Adicionalmente, la respuesta del 26 de mayo de 2017 desconoce los artículos 38²² del Estatuto Docente de la Universidad Pedagógica Nacional y 57²³ del Acuerdo 035 de 2005.

1.2. Contestación de la demanda

La Universidad Pedagógica Nacional, por conducto de apoderado, contestó la demanda²⁴ y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las razones que se expresan a continuación:

- i) En el marco de la autonomía universitaria, la entidad demandada decidió no contratar a la señora Lilia Cañón Flórez como docente ocasional de tiempo completo para el primer semestre del año 2017, sino que, en razón a las necesidades del servicio dentro área de Educación Física, la vinculó como

²² «**Artículo 38°**. Además de los derechos contemplados en la Constitución Política, las leyes, los estatutos, los reglamentos y demás disposiciones de la universidad, y de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en ellos, los profesores universitarios tendrán derecho a:

[...]

3°. Recibir la remuneración y el reconocimiento de las prestaciones sociales que le correspondan.

[...]

13°. Desarrollar su trabajo en condiciones dignas»

²³ «**Artículo 57°**. A los docentes ocasionales sus servicios les serán reconocidos mediante resolución y gozarán de régimen prestacional, proporcional a sus horas de trabajo. Su vinculación inicial obedecerá a criterios estrictamente académicos y será objeto de selección por méritos».

²⁴ Folios 258 a 272.

profesora catedrática, teniendo en cuenta, además, que dicha contratación es libre y voluntaria, y la accionante no se encuentra dentro de la carrera docente.

- ii) Los profesores ocasionales son vinculados por períodos de 4 meses dentro de cada semestre. En el caso de la señora Lilia Cañón Flórez, con ocasión de la decisión de tutela, «[...] fue contratada por un período de cuatro meses en el mes de mayo del año 2017 y nuevamente contratada por otros cuatro meses a partir del mes de septiembre del año 2017, es decir se cumplió con la contratación máxima que se puede realizar para los profesores ocasionales».²⁵
- iii) La institución educativa accionada siempre ha actuado dentro de la órbita del principio de buena fe y le ha pagado a la demandante todos los salarios y prestaciones sociales a los que ha tenido derecho, de acuerdo con los tiempos laborados en cada período.
- iv) Los entes universitarios gozan de autonomía para realizar la contratación del personal a su cargo y para darse sus propias directrices.²⁶

Finalmente, el apoderado de la entidad planteó las excepciones de inexistencia de las obligaciones demandadas y cobro de lo no debido, prescripción, pago, buena fe, autonomía universitaria y todas las que resulten probadas dentro del proceso.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia proferida el 20 de febrero de 2020,²⁷ declaró probadas las excepciones de inexistencia de las obligaciones demandadas y cobro de lo no debido, pago y buena fe, formuladas por la entidad accionada, y negó las pretensiones de la actora, con base en los siguientes argumentos:

²⁵ Folios 266 y 267.

²⁶ Al respecto, el ente universitario citó las siguientes providencias: **i)** sentencia del 4 de junio de 2009, expediente 11001 03 25 000 2005 00057 01873 01, M.P., Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; y **ii)** sentencia del 21 de agosto de 2008, expediente 11001 03 25 000 2002 00121 01 (2549-02), M.P., Bertha Lucía Ramírez de Páez.

²⁷ Folios 439 a 463.

- i) Las universidades públicas tienen autonomía para autorregularse ideológicamente y darse su propia organización interna, sin injerencias indebidas del Estado o de los particulares, conforme a los artículos 69 de la Constitución Política y 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.
- ii) Teniendo en cuenta la modalidad de vinculación, los docentes de las universidades públicas se clasifican de la siguiente manera: **a)** de planta; **b)** por hora cátedra; y **c)** ocasionales, los cuales ingresan mediante resolución, por un período inferior a 1 año.
- iii) De acuerdo con el tiempo de dedicación a las labores educativas, los profesores universitarios pueden ser **a)** de tiempo completo; **b)** de medio tiempo; y **c)** de dedicación exclusiva.
- iv) Según el grado que ostentan en el escalafón docente, los profesores de las universidades públicas se clasifican así: **a)** auxiliares; **b)** asistentes; **c)** asociados; y **d)** titulares.
- v) Con base en la Sentencia C-006 de 1996, proferida por la Corte Constitucional, y los artículos 13 a 16 del Acuerdo 038 de 20 de noviembre de 2002²⁸ y 57 a 59 del Acuerdo 035 del 13 de diciembre de 2005,²⁹ los docentes ocasionales son servidores públicos, aunque no son empleados públicos ni trabajadores oficiales; tienen derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales que perciben los profesores empleados públicos de carrera, en proporción al tiempo de servicio; su vinculación no constituye un contrato de trabajo; y su servicio es reconocido mediante acto administrativo.
- vi) Los profesores ocasionales y de planta no son iguales. De ahí que su retribución depende de lo trabajado y reglamentado en relación con su forma de vinculación.
- vii) Al tenor de los artículos 33, 38, 40, 41 y 44 del Decreto 1279 de 2002, «[...] para el reconocimiento de las prestaciones tales como vacaciones, prima de vacaciones y bonificación por servicios prestados, la normativa en mención,

²⁸ «Por el cual se expide el Estatuto del Profesor Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional».

²⁹ «Por el cual se modifica el Acuerdo 107 de 1993 y se expide el Nuevo Estatuto General de la Universidad Pedagógica Nacional».

requiere estar vinculado como mínimo durante un (1) año. Caso que no ocurre de la misma manera respecto de la prima de servicios toda vez que la norma brinda dos opciones para ser merecedor de dicha prima: así: a) estar vinculado como mínimo por un (1) año para devengar 30 días de remuneración mensual y b) estar vinculado como mínimo por seis (6) meses para devengar la prima de manera proporcional, esto es, 1/2 parte por cada mes de servicio completo».³⁰

viii) De conformidad con la certificación expedida por la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional,³¹ la señora Lilia Cañón Flórez laboró como docente catedrática y ocasional en el Departamento de Psicopedagogía, desde el 29 de agosto de 2003, de manera interrumpida.

ix) Aunque hay soportes que demuestran la calidad de madre cabeza de familia de la señora Lilia Cañón Flórez, y la condición de incapaz de su hijo, no existen elementos probatorios que acrediten que la accionante hubiera informado a la Universidad Pedagógica Nacional acerca de su condición de madre cabeza de familia, antes de la expedición del acto administrativo que cambió su modalidad de vinculación.³²

x) La vinculación de la demandante como docente ocasional es de carácter temporal y responde a la necesidad del servicio. De hecho, en cada acto administrativo se establecieron las fechas de inicio y de terminación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 30 de 1992.

En ese contexto, el empleo temporal no crea una vinculación definitiva con el Estado ni derechos de carrera administrativa. De ahí que la estabilidad laboral reforzada que pretende la actora no tiene carácter absoluto, «[...] y concretamente en este caso no opera debido a la naturaleza y a la ausencia de una vocación de permanencia en el vínculo que tenía con la Universidad Pedagógica Nacional [...]».³³

xi) Según la prueba documental recaudada, la Universidad Pedagógica Nacional reajustó los salarios que la actora percibió durante cada año en

³⁰ Folio 454.

³¹ Folios 2 a 4.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de febrero de 2015, expediente 05001 23 31 000 2005 01434 01, M.P., Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³³ Folio 461, reverso.

que estuvo vinculada, con base en los puntos salariales que se le otorgaban por sus horas de docencia, investigaciones, estudios, etc.

- xii) En los términos de los artículos 33, 38 y 41 del Decreto 1279 de 2002, el reconocimiento de las vacaciones, la prima de vacaciones y la bonificación por servicios prestados solo es posible cuando el servidor cumple 1 año consecutivo de servicio, supuesto que no se presentó en ninguna de las vinculaciones de la señora Lilia Cañón Flórez.

Por otra parte, la accionante no cumple con las condiciones para devengar la prima de servicio, de acuerdo con el artículo 44 del citado Decreto 1279 de 2002, dado que la vinculación de mayor duración fue de 5 meses y 23 días.

1.4. El recurso de apelación

La señora Lilia Cañón Flórez, actuando por intermedio de apoderado, interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión,³⁴ el cual sustentó así:

- i) La Universidad Pedagógica Nacional adquirió el compromiso institucional de garantizar la estabilidad laboral de los ejecutores del proyecto CIUP/2017, tal como consta en el acta de inicio de este último.
- ii) En ejercicio de la autonomía, los entes universitarios pueden efectuar la contratación del personal a su cargo y darse sus propias directrices. Sin embargo, tal autonomía no es absoluta, sino que tiene alcances muy concretos y relativos, en voces de la Corte Constitucional.

Así pues, el ejercicio de las potestades institucionales no resulta conforme a derecho si se desconocen los derechos fundamentales de la demandante, en especial la protección de la estabilidad laboral.

- iii) El 3 de febrero de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez, quien se había desempeñado de manera reiterada y sucesiva como profesora de tiempo completo ocasional, en la categoría de titular, fue vinculada como docente de hora cátedra, en condición de titular, con lo cual su carga laboral se

³⁴ Folios 475 a 516.

disminuyó de 40 a 16 horas semanales y su salario se redujo en más del 75 %.

Además, a la accionante se le asignó un horario académico «[...] los días martes de 7 a 9 a.m., y luego de 5 a 7 p.m., dejando un intervalo de 8 horas entre cada clase, complicando el traslado y el desarrollo de sus actividades habituales de cuidado de su familia», sin una previa concertación del plan de trabajo, a pesar de que las evaluaciones de desempeño de la demandante siempre han sido excelentes, razón por la cual se vulneró el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 16 del Estatuto del Profesor Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional (Acuerdo 038 de 2002).

- iv) El 11 de julio de 2017, la secretaria de la Licenciatura en Educación Física remitió el plan de trabajo de la señora Lilia Cañón Flórez para el período 2017-2. No obstante, el 15 de septiembre de 2017 se formalizó la prórroga de la vinculación de la actora, hasta el 10 de diciembre de 2017, por medio de la Resolución 1272 del 15 de septiembre de 2017, con lo cual quedó demostrado que la entidad demandada, prevalida de su autonomía, no podía afectar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria.
- v) La competencia para establecer el régimen salarial de los docentes ocasionales y catedráticas no radica en el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional, sino en el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, de manera concurrente. Por ende, el Consejo Superior Universitario no tenía la facultad «[...] para fijar tablas de remuneración para los profesores ocasionales y mayormente para desmejorar las condiciones laborales de estos, colocándolos como profesores de hora-cátedra [...]».
- vi) De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁵ y del Consejo de Estado,³⁶ la estabilidad laboral reforzada se predica de todas las formas de vinculación contractual. «En este sentido, la causal legal que se origina de los contratos a término fijo o de obra o labor contratada, como es el vencimiento del plazo pactado o la culminación de la obra, no es razón

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-344 del 30 de junio de 2016, M.P., Alberto Rojas Ríos.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de marzo de 2017, expediente 47001 23 33 000 2016 00284 01 (AC), M.P., Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

suficiente para terminar la relación laboral cuando el trabajador se encuentra en situación de debilidad manifiesta».³⁷

vii) Adicional a la circunstancia especial de la señora Lilia Cañón Flórez, a esta también se le vulnera el derecho a la igualdad, en razón al artículo 6 de la Resolución 0786 del 11 de agosto de 2015, «[p]or la cual se formalizan los acuerdos pactados en la negociación colectiva entre la UPN y ASPU-UPN relativos a las condiciones de trabajo de los profesores de la Universidad Pedagógica Nacional».

viii) La señora Lilia Cañón Flórez tiene la condición de prepensionada, pues tiene 55 años de edad y, el 30 de enero de 2017, Colpensiones certificó que aquella cuenta con 1.262,14 semanas cotizadas.

Ahora bien, el detrimento en el salario genera una baja sustancial en el porcentaje que le correspondería como pensión a la accionante; y si esta última falleciera, dicha prestación pasaría a su hijo, por ser el beneficiario directo.

ix) La modificación de las condiciones laborales debe atender, entre otros factores, «[...] las circunstancias que afectan al trabajador, la situación de su familia, su propia salud y la de sus allegados, el lugar y el tiempo de trabajo, sus condiciones salariales, la conducta que ha venido observando y el rendimiento demostrado».³⁸ Ello no significa la pérdida de la discrecionalidad del patrono, sino que comporta un uso razonable de esta.

x) La Corte Constitucional³⁹ ha precisado que, cuando se trate de un trabajador que se encuentre en situación de debilidad manifiesta o en una circunstancia que le otorgue el derecho a la estabilidad laboral reforzada, aunque no exista un derecho a permanecer en el empleo, la desvinculación solo podrá efectuarse con autorización previa del Ministerio del Trabajo.

³⁷ Folio 498.

³⁸ Folio 502.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia T- 359 del 10 de junio de 2014, M.P., Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

- xi) La protección de la mujer cabeza de familia amarra la preservación de las condiciones dignas de vida de las personas que estén a su cargo y se encuentren en situación de debilidad manifiesta.⁴⁰
- xii) La Universidad Pedagógica Nacional no actuó con buena fe, puesto que desconoció las garantías fundamentales de la accionante, particularmente el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y a la estabilidad laboral.

Adicionalmente, han existido manifestaciones de asedio laboral en contra de la demandante, tales como: **a)** la incriminación respecto de las ponencias que fueron presentadas en los congresos académicos realizados en Cali (Valle del Cauca) y Florencia (Caquetá), por no haber informado sobre su salida, supuestamente; **b)** la generación de una controversia sobre su condición de madre cabeza de familia; **c)** la asignación de un horario laboral con intermedios de más de 7 horas; **d)** la orden de comparecer a Talleres de Confrontación sin espacio académico de base, durante el primer semestre del año 2017, lo cual dio lugar al cuestionamiento sobre su idoneidad profesional; y **e)** la exclusión como docente de la licenciatura de educación física para el año 2018.

- xiii) La señora Lilia Cañón Flórez también labora al servicio de la Universidad de La Salle, situación que fue puesta en conocimiento dentro del proceso de tutela que culminó con la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la cual se le reconoció a la accionante la condición de madre cabeza de familia.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La parte demandante recorrió el término para alegar⁴¹ y reiteró los argumentos del recurso de apelación. A su turno, la Universidad Pedagógica Nacional y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio durante esta etapa procesal.⁴²

1.6. El Ministerio Público

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-803 del 12 de noviembre de 2013, M.P., Nilson Pinilla Pinilla.

⁴¹ Índice 15 de la plataforma Samai.

⁴² Folio 527.

El agente del Ministerio Público presentó concepto⁴³ a través del cual solicitó la confirmación de la sentencia apelada, por los siguientes motivos:

- i) Con el recurso de apelación no se atacaron los razonamientos que sirvieron de base para la decisión de primera instancia, por lo cual se transgrede el principio de congruencia. Sin embargo, como el auto admisorio del recurso de alzada se encuentra en firme, resulta improcedente solicitar que se declare desierto el recurso.
- ii) La administración ejerció la facultad discrecional teniendo en cuenta las circunstancias de manejo de personal docente que existían cuando se expidió el acto administrativo cuestionado, por medio del cual se otorgó una carga académica de 16 horas semanales, sin que para ese momento la entidad accionada tuviera conocimiento de la circunstancia excepcional de la demandante como madre cabeza de familia a cargo de un hijo en situación de discapacidad absoluta. De ahí que no se pueda inferir una falsa motivación del acto acusado.
- iii) La disminución de la carga académica no desvirtúa, *per se*, la presunción de legalidad del acto administrativo atacado, pues la Universidad Pedagógica Nacional tenía, dentro del giro normal de su actividad, disponer del número de horas en las que la accionante debía impartir las enseñanzas correspondientes.

Adicionalmente, la modalidad de vinculación de la señora Lilia Cañón Flórez nunca dejó de ser precaria, fuese como docente ocasional de tiempo completo o como profesora de hora cátedra, en la categoría de asistente o de titular, conforme a los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992.

- iv) En todo caso, el eventual daño que se hubiere causado se reparó a satisfacción, pues la actuación administrativa se enderezó una vez se conoció la situación familiar y económica de la señora Lilia Cañón Flórez.
- v) El ente universitario accionado ejerció correctamente su autonomía al definir la carga laboral académica y repartir el horario de su prestación de

⁴³ Índice 16 de la plataforma Samai.

acuerdo con las necesidades del servicio educativo, bajo el entendido de que respondían a las dinámicas que se debían atender para el calendario académico del año 2017, «[...] entre las cuales figuraban, desde luego, el número de alumnos y cursos, las áreas pedagógicas, la atención a los proyectos de investigación, etc., así como el acatamiento a las necesidades y expectativas –algunas permanentes y otras circunstanciales- que tienen las instituciones para cumplir con sus objetivos académicos [...]».

- vi) Los derechos consustanciales a las modalidades de vinculación como docente ocasional o profesora catedrática le fueron reconocidos debidamente a la accionante.
- vii) Finalmente, las circunstancias relacionadas con el eventual asedio laboral, además de ser propias el derecho disciplinario interno, no fueron acreditadas como la causa eficiente del acto administrativo que desmejoró la «asignación salarial-prestacional» de la demandante, sin olvidar quién tenía la carga de demostrarlo.

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a determinar si la demandante **i)** goza o no de estabilidad laboral reforzada debido a su condición de madre cabeza de familia y prepensionada; **ii)** debe ser reintegrada o no al empleo de docente ocasional de tiempo completo de la Universidad Pedagógica Nacional; y **iii)** tiene o no derecho al pago proporcional de la bonificación por servicios prestados, las vacaciones y las primas de vacaciones y de servicios, de conformidad con el Decreto 1279 de 2002, de manera proporcional al tiempo de servicio. Lo anterior, a fin de establecer si se debe revocar o confirmar la sentencia del 20 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

2.2. Marco normativo

2.2.1 La autonomía universitaria y la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados de las universidades públicas

El artículo 69 de la Constitución Política consagró el principio de autonomía universitaria de la siguiente manera:

Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

De acuerdo con la citada norma, las universidades son entidades autónomas e independientes y pueden darse, en virtud de esa autonomía, sus propias directivas y estatutos. Además, dicho precepto indicó que el legislador debía establecer un régimen especial para tales instituciones. Este mandato concuerda con la estructura del Estado que se fijó en el artículo 113 *ibidem*, dado que este, además de las tres ramas del poder público (judicial, ejecutiva y legislativa), permitió la existencia de otros órganos «autónomos e independientes», dentro de los que se incluyen las universidades.

La autonomía de que trata el artículo 69 constitucional tiene como finalidad garantizar que la enseñanza que se imparta en dichos centros educativos esté alejada de cualquier tipo de intervención del poder político en todos sus ámbitos: ideológico, administrativo o financiero.⁴⁴ En otros términos, busca el respeto en la libertad de actuar de dichas instituciones.

Lo anterior no significa que las universidades, aun cuando son entes autónomos, puedan desligarse por completo del Estado, en la medida que al pertenecer a un estado de derecho están sometidas también al régimen constitucional y a las leyes.⁴⁵

En ese sentido, la autonomía no es absoluta y el legislador puede determinar límites a esa libertad de acción a través de la ley, siempre que estos no se extiendan hasta desvirtuarla o impedir su ejercicio.⁴⁶ La jurisprudencia

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 26 de marzo de 2014, expediente 11001 03 06 000 2014 00026 00.

⁴⁶ Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997, M.P., Fabio Morón Díaz.

constitucional que ha tratado la materia se ha manifestado sobre el particular del siguiente modo:

Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que rigen este asunto, se **concluye que la autonomía universitaria no es absoluta**, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos.⁴⁷

[Negritas por fuera del original]

Precisamente, el legislador expidió la Ley 30 de 1992, con la cual desarrolló el artículo 69 de la Carta Política y dispuso que las universidades públicas pueden darse sus propios estatutos, designar a las autoridades administrativas y académicas, decidir sobre la creación y desarrollo de programas académicos, definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, conferir los títulos a sus egresados y seleccionar los profesores, admitir a los alumnos y adoptar sus regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y la función institucional.⁴⁸

A su vez, el artículo 57 de la Ley 30 de 1992 dispone que las universidades deben organizarse como entes autónomos y gozan de personería jurídica, autonomía administrativa, académica y financiera, patrimonio independiente y tienen la facultad de elaborar su presupuesto. Señala igualmente la norma que «[e]l carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud».

Como se advierte, ni la Constitución Política ni la ley otorgaron a las universidades la posibilidad de fijar su propio régimen salarial y prestacional, ni siquiera en ejercicio de su especial autonomía.⁴⁹ En esa medida, sus servidores públicos

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-547 del 1.º de diciembre de 1994, M.P., Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁸ Artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

⁴⁹ En ese sentido se pueden consultar las siguientes providencias: **i)** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 6 de marzo de 2008, expediente 70001-23-31-000-2000-00118-01(5624-03), M.P., Bertha Lucia Ramírez de Páez; **ii)** Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 31 de mayo de 2018, expediente 68001-23-33-000-2014-00329-01(4655-15), M.P., Sandra Lisset Ibarra Vélez; y **iii)** Consejo de

están regidos por las normas que regulan a los demás empleados del Estado, por lo que en todo caso las universidades deben respetar las competencias asignadas por el numeral 19, literal e), del artículo 150 de la Carta política y la Ley 4 de 1992, según las cuales es facultad exclusiva del gobierno nacional la de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos bajo los objetivos y criterios determinados por el legislador.

Tales disposiciones y su contenido son el marco que han de observar las instituciones universitarias a la hora de implementar algún tipo de beneficio salarial y prestacional para sus servidores públicos. Empero, en ningún caso, les es dable crear otros diferentes.⁵⁰

De esta manera, la autonomía universitaria se ve limitada en lo que a la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos se refiere, razón por la que debe sujetarse a lo que al respecto decida el gobierno nacional en los términos de la Ley 4 de 1992.

2.2.2. Régimen prestacional de los profesores ocasionales y de cátedra en las universidades estatales u oficiales

De conformidad con el artículo 71 la Ley 30 de 1992, los profesores de las universidades estatales u oficiales pueden ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.

Por su parte, los artículos 73 y 74 *ibidem* establecían que los docentes de cátedra se vinculaban mediante contrato de prestación de servicios, y que los profesores ocasionales no tenían derecho a las prestaciones sociales de las que gozaban los empleados públicos y trabajadores oficiales.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-006 de 1996,⁵¹ sostuvo que la categorización de profesores ocasionales y de cátedra respondía a las particulares necesidades del ente universitario, pero cumplían funciones similares a las de los docentes de planta, por lo que no se justificaba la medida de

Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia del 25 de abril de 2019, expediente 08001-23-33-000-2015-00026-01(2108-16), M.P., César Palomino Cortés.

⁵⁰ Sentencia C-053 de 1998, magistrado ponente Fabio Morón Díaz.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-0006 del 18 de enero de 1996, M.P., Fabio Morón Díaz.

excluirlos de los beneficios prestacionales propios de los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

Con fundamento en la citada providencia, los profesores ocasionales y de cátedra tienen derecho a disfrutar del régimen prestacional previsto para los empleados públicos y trabajadores oficiales, de manera proporcional al tiempo de servicios, toda vez que desempeñan funciones semejantes a las de los docentes de planta y deben acreditar requisitos similares para su vinculación.

2.2.3. Madres cabeza de familia

De conformidad con el inciso 2 del artículo 43 de la Constitución Política, el Estado debe apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

A su turno, el inciso 2 del artículo 2 de la Ley 82 de 1993⁵² definió el concepto de mujer cabeza de familia, en el sentido de precisar que es «[...] quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar». Adicionalmente, la citada norma establece que la condición de mujer cabeza de familia debe ser declarada ante un notario, con indicación de las circunstancias básicas de cada caso.

Más adelante, el artículo 12 de la Ley 790 de 2002⁵³ previó que las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva y los prepensionados no podrían ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública.⁵⁴ Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 190 de 2003.

⁵² «Por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia».

⁵³ «Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República».

⁵⁴ De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 790 de 2002, el objeto de dicha ley era «[...] renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e intermediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N., y desarrollados en la Ley 489 de 1998».

Más adelante, en Sentencia SU-388 de 2005,⁵⁵ la Corte Constitucional precisó que no toda mujer puede ser considerada como madre cabeza de familia solo por estar a cargo de la dirección del hogar, sino que debe reunir las siguientes condiciones: «(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar».

Posteriormente, el artículo 1 de la Ley 1232 de 2008⁵⁶ modificó el artículo 2 de la Ley 82 de 1993, en el sentido de indicar que es mujer cabeza de familia «[...] quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar». Asimismo, la referida norma reiteró la exigencia de declarar la condición de madre cabeza de familia ante un notario, aunque la Corte Constitucional ha señalado que la categoría aludida no depende de dicha formalidad, sino de los presupuestos fácticos o las circunstancias materiales.⁵⁷

Por su parte, esta corporación, con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha indicado que la protección especial de la cual gozan las madres cabeza de familia responde a la importante función social que estas cumplen, la cual se manifiesta en velar por el bienestar material y afectivo de quienes las rodean.⁵⁸

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-388 del 13 de abril de 2005, M.P., Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁶ «Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones».

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-184 del 4 de marzo de 2003, M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 1.º de junio de 2010, expediente 47001-23-31-000-2010-00041-01(AC), M.P., Luis Rafael Vergara Quintero.

En línea con lo anterior, conviene recordar que la Corte Constitucional, en Sentencia T-768 de 2005,⁵⁹ concluyó que la protección laboral reforzada consagrada en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, denominada «retén social», no se agotaba en los trabajadores que pudieran haberse visto afectados por el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, «[...] como quiera que la disposición referida es simplemente una aplicación concreta de las garantías constitucionales, las cuales están llamadas a ser aplicadas cuando quiera que el ejercicio del derecho fundamental pueda llegar a verse conculcado. En este orden de ideas, debe tenerse presente que la implementación de este tipo de medidas responde a imperativos constitucionales que se desprenden de los artículos 13, 42, 43 y 44 superiores, entre otros, y que constituyen en sí mismos fines esenciales en el Estado Social de Derecho». Dicha tesis fue reiterada por el máximo tribunal constitucional en la Sentencias T-232 de 2006⁶⁰ y T-926 de 2009.⁶¹

En concordancia con lo expuesto, mediante sentencia del 18 de octubre de 2007,⁶² la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió una acción de tutela interpuesta por una madre cabeza de familia en contra de una universidad pública del orden territorial, y concluyó que la protección especial de que trata la Ley 790 de 2002 no se restringe a los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, sino que, con fundamento en el derecho a la igualdad, cobija a los servidores públicos en general, a saber: miembros de las corporaciones públicas, empleados de públicos de todos los órdenes y trabajadores oficiales.

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, las madres cabeza de familia son sujetos de especial protección constitucional y, en tal sentido, gozan de una estabilidad laboral reforzada, también llamada «retén social»,⁶³ la cual consiste en que estas personas tienen derecho a permanecer en sus empleos o, lo que es igual, a no ser despedidos, en razón al valioso papel social y familiar que desempeñan, aspecto que permite «[...] deducir, a su vez, la importancia que frente a sus obligaciones habituales constituye la recepción estable de un salario pasando a un segundo

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-768 del 25 de julio de 2005, M.P., Jaime Araújo Rentería.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-232 del 28 de marzo de 2006, M.P., Jaime Araújo Rentería.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia T-926 del 9 de diciembre de 2009, M.P., Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 18 de octubre de 2007, expediente 08001-23-31-000-2007-00365-01(AC), M.P., Bertha Lucía Ramírez de Páez.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-570 del 19 de julio de 2006, M.P., Jaime Córdoba Triviño.

plano, como opción excepcional, la posibilidad de ser retirada del servicio y recibir la correspondiente indemnización». ⁶⁴

2.3. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

- i) La señora Lilia Cañón Flórez ha laborado al servicio de la Universidad Pedagógica Nacional en los siguientes períodos:

Acto administrativo	Tipo de vinculación	Categoría	Horas semanales	Período
Resolución 0959 de 2003 ⁶⁵	Docente hora cátedra	Asistente	12 horas	Del 29 de agosto al 26 de diciembre de 2003 (3 meses y 27 días)
Resolución 1248 ⁶⁶ de 2003	Docente ocasional	Asistente	40 horas	Del 10 de octubre hasta el 12 de diciembre de 2003 (2 meses y 2 días)
Resolución 0039/0729 de 2004 ⁶⁷	Docente ocasional	Asistente	40 horas	Del 26 de enero hasta el 9 de julio de 2004 (5 meses y 13 días)
Resolución 0812 de 2004 ⁶⁸	Docente ocasional	Asistente	40 horas	Del 19 de julio hasta el 3 de diciembre de 2004 (4 meses y 14 días)
Resolución 0128 de 2005 ⁶⁹	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de febrero hasta el 17 de junio de 2005 (4 meses y 16 días)
Resolución 0727 de 2005 ⁷⁰	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 23 de junio hasta el 20 de julio de 2005 (27 días)
Resolución 0939 de 2005 ⁷¹	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 8 de agosto hasta el 9 de diciembre de 2005 (4 meses y 1 día)
Resolución 0168/0661 de 2006 ⁷²	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 6 de febrero hasta el 22 de junio de 2006 (4 meses y 18 días)
Resolución 1088 de agosto de 2006	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de agosto hasta el 7 de diciembre de 2006 (4 meses y 6 días)
Resolución 0058 de 2007 ⁷³	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de febrero al 15 de junio de 2007 (4 meses y 14 días)
Resolución 1099 de 2007 ⁷⁴	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de agosto hasta el 9 de diciembre de 2007 (4 meses y 8 días)
Resolución 0092 de 2008 ⁷⁵	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 6 de febrero hasta el 22 de junio de 2008 (4 meses y 16 días)
Resolución 0883 de 2008 ⁷⁶	Docente	Titular	40 horas	Del 1.º de agosto hasta el 11 de

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ Folio 2 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁶⁶ Folio 4 *ibidem.*

⁶⁷ Folios 5 a 6 y 14 *ibidem.*

⁶⁸ Folios 14 (reverso) y 15 *ibidem.*

⁶⁹ Folios 21 y 22 *ibidem.*

⁷⁰ Folios 27 y 28 *ibidem.*

⁷¹ Folios 30 a 32 *ibidem.*

⁷² Folios 35 a 36 y 38 *ibidem.*

⁷³ Folio 43 *ibidem.*

⁷⁴ Folios 44 (reverso) a 46 *ibidem.*

⁷⁵ Folios 48 y 49 *ibidem.*

	ocasional			diciembre de 2008 (4 meses y 10 días)
Resolución 0081 de 2009⁷⁷	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 3 de febrero hasta el 19 de junio de 2009 (4 meses y 16 días)
Resolución 0935 de 2009⁷⁸	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 3 de agosto hasta el 4 de diciembre de 2009 (4 meses y 1 día)
Resolución 0077 de 2010⁷⁹	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 2 de febrero hasta el 16 de junio de 2010 (4 meses y 14 días)
Resolución 0994 de 2010⁸⁰	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 3 de agosto hasta el 7 de diciembre de 2010 (4 meses y 4 días)
Resolución 0107 de 2011⁸¹	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de febrero hasta el 16 de junio de 2011 (4 meses y 15 días)
Resolución 0903/1461 de 2011⁸²	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de agosto hasta el 28 de noviembre de 2011 (3 meses y 27 días)
Resolución 0022 de 2012⁸³	Docente hora cátedra	Titular	12 horas	Del 17 de enero hasta el 18 de febrero de 2012 (1 mes y 1 día)
Resolución 0329 de 2012⁸⁴	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 20 de marzo hasta el 21 de julio de 2012 (4 meses y 1 día)
Resolución 0945 de 2012⁸⁵	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 21 de agosto hasta el 21 de diciembre de 2012 (4 meses)
Resoluciones 0090/0161 de 2013⁸⁶	Docente ocasional	Titular	*20 horas (del 4 al 10 de febrero de 2013) *40 horas (del 11 de febrero hasta el 14 de junio de 2013)	Del 4 de febrero hasta el 14 de junio de 2013 (4 meses y 10 días)
Resolución 0847 de 2013⁸⁷	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 12 de agosto hasta el 13 de diciembre de 2013 (4 meses y 1 día)
Resolución 0199 de 2014⁸⁸	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 3 de febrero hasta el 12 de junio de 2014 (4 meses y 9 días)
Resolución 0985 de 2014⁸⁹	Docente hora cátedra	Titular	12 horas	Del 4 de agosto hasta el 5 de diciembre de 2014 (4 meses y 1 día)
Resolución 0110 de 2015⁹⁰	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 16 de febrero hasta el 23 de junio de 2015 (4 meses y 7 días)
Resolución 0733 de 2015⁹¹	Docente	Titular	40 horas	Del 3 de agosto hasta el 11 de

⁷⁶ Folios 50 y 51 *ibidem*.

⁷⁷ Folios 53 y 54 *ibidem*.

⁷⁸ Folios 55 a 57 *ibidem*.

⁷⁹ Folios 59 a 61 *ibidem*.

⁸⁰ Folios 64 y 65 *ibidem*.

⁸¹ Folios 67 y 68 *ibidem*.

⁸² Folios 71 a 72 y 75 a 76 *ibidem*.

⁸³ Folios 77 y 78 *ibidem*.

⁸⁴ Folios 79 y 80 *ibidem*.

⁸⁵ Folio 69 *ibidem*.

⁸⁶ Folios 82 a 83 y 84 (reverso) a 85 *ibidem*.

⁸⁷ Folio 81 *ibidem*.

⁸⁸ Folios 88 y 89 *ibidem*.

⁸⁹ Folios 90 y 91 *ibidem*.

⁹⁰ Información tomada de la certificación expedida por el subdirector de personal de la Universidad Pedagógica Nacional, el 24 de enero de 2017 (folio 4 del cuaderno principal).

	ocasional			diciembre de 2015 (4 meses y 8 días)
Resoluciones 0130/0823 de 2016⁹²	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 8 de febrero hasta el 31 de julio de 2016 (5 meses y 23 días)
Resolución 1078 de 2016⁹³	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de agosto hasta el 10 de diciembre de 2016 (4 meses y 9 meses)
Resolución 0101/0421 de 2017	Docente hora cátedra	Titular	*16 horas (del 6 de febrero hasta el 14 de marzo de 2017) *12 horas (del 15 de marzo hasta el 17 de junio de 2017)	Del 6 de febrero hasta el 17 de junio de 2017 (4 meses y 11 días)
Resolución 0586/1272 de 2017⁹⁴	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 16 de mayo hasta el 10 de diciembre de 2017 (6 meses y 24 días)
Resolución 0173 de 2018⁹⁵	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 1.º de febrero hasta el 15 de junio de 2018 (4 meses y 14 días)
Resolución 0749 de 2018⁹⁶	Docente ocasional	Titular	20 horas	Del 18 de junio hasta el 31 de julio de 2018 (1 mes y 13 días)
Resolución 0986 de 2018⁹⁷	Docente ocasional	Titular	40 horas	«Segundo período académico del año 2018»
Resolución 0168 de 2019⁹⁸	Docente ocasional	Titular	40 horas	Del 4 de febrero hasta el 22 de junio de 2019 (4 meses y 18 días)

ii) El 17 de enero de 2017, la señora Elvia Janeth Beltrán, secretaria de la Licenciatura en Educación Física de la Universidad Pedagógica Nacional, le envió a la señora Lilia Cañón Flórez el reporte de la carga académica que esta última tendría para el período 2017-1.⁹⁹

iii) El 26 de enero de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez le solicitó a la decana de la Facultad de Educación Física de la Universidad Pedagógica Nacional, entre otras cosas, el restablecimiento de su plan de trabajo «[...] con los horarios y los espacios académicos de por lo menos los dos últimos semestres, sin ninguna alteración [...]», como docente ocasional de tiempo completo, adscrita al Programa de Licenciatura en Educación Física.¹⁰⁰

⁹¹ Folios 93 y 94 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁹² Folios 96 a 99 *ibidem*.

⁹³ Folios 100 y 101 *ibidem*.

⁹⁴ Folio 86 del cuaderno principal y 119 del cuaderno de antecedentes administrativos.

⁹⁵ CD que se encuentra en el folio 370 del cuaderno principal.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Folios 32 y 33.

¹⁰⁰ Folios 36 a 39 del cuaderno principal.

- iv) El 30 de enero de 2017, Colpensiones certificó que la señora Lilia Cañón Flórez acumulaba 1.262,14 semanas para efectos pensionales.¹⁰¹
- v) El 3 de febrero de 2017, el rector de la Universidad Pedagógica Nacional expidió la Resolución 0101, por medio de la cual se vinculó a la señora Lilia Cañón Flórez como docente catedrática titular, desde el 6 de febrero hasta el 17 de junio de 2017, con una carga académica semanal equivalente a 16 horas.¹⁰²
- vi) Mediante Oficio FEF-340 del 14 de febrero de 2017, la Vicerrectoría Académica de la Facultad de Educación Física de la Universidad Pedagógica Nacional brindó respuesta a la petición del 26 de enero de 2017, en el sentido de precisar que «[...] la desvinculación como docente ocasional de tiempo completo, durante el segundo período de 2016 se produjo por expiración del término de vinculación por contrato [...]»; y, para el período 2017-1, la actora había ingresado como docente catedrática, conforme a las horas asignadas y a la necesidad del servicio.¹⁰³
- v) El 15 de marzo de 2017, el Juzgado 45 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D. C., Sección Primera, decidió, en primera instancia, una acción de tutela interpuesta por la señora Lilia Cañón Flórez.¹⁰⁴ En esa oportunidad, el Juzgado negó el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital, debido a que, si bien hubo una disminución en las horas de trabajo semanales, de 40 a 16, la accionante continuaba laborando para la Universidad Pedagógica Nacional, y, adicionalmente, sostenía un vínculo contractual con la Universidad de La Salle, en la modalidad de medio tiempo. En consecuencia, la reducción de las horas de trabajo, como ejercicio de la autonomía universitaria, no ocasionaba un detrimento de los derechos invocados.

Respecto de la condición de madre cabeza de familia y prepensionada, el Juzgado expuso idénticos argumentos para señalar que la accionante

¹⁰¹ Folios 80 y 81 *ibidem*.

¹⁰² Folios 40 a 46 *ibidem*.

¹⁰³ Folios 50 a 52 del cuaderno principal.

¹⁰⁴ Folios 56 a 60 *ibidem*.

contaba con otra alternativa económica, en razón a su vinculación con la Universidad de La Salle.

- vi) El 9 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, resolvió una acción de tutela interpuesta por la señora Lilia Cañón Suárez, en segunda instancia, en el sentido de amparar transitoriamente, por el término de 4 meses, los derechos fundamentales al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada de la accionante, en razón a su condición de madre cabeza de familia.¹⁰⁵ En consecuencia, el Tribunal dispuso que, dentro de ese plazo, la señora Cañón Suárez debía hacer uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para garantizar sus derechos laborales.

Adicionalmente, el Tribunal le ordenó al rector de la Universidad Pedagógica Nacional restituir los derechos de la accionante como «Profesora de Tiempo completo (TCO)», calidad en la cual se venía desempeñando hasta el año 2016, sin lugar a pagar salarios y prestaciones dejados de percibir.

- vii) El 12 de mayo de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez solicitó, ante el subdirector de personal de la Universidad Pedagógica Nacional, el «[...] reconocimiento salarial y prestacional en proporción al tiempo de servicio en cumplimiento de la Sentencia C-006 de 1996, la Sentencia del Consejo de Estado 1873-05 y la Circular Conjunta 053 del 13 de diciembre de 2016».¹⁰⁶

- viii) El 16 de mayo de 2017, el rector de la Universidad Pedagógica Nacional expidió la Resolución 0586 del 16 de mayo de 2017, por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo de tutela del 9 de mayo de 2017, en el sentido de vincular a la señora Lilia Cañón Flórez como docente ocasional de tiempo completo, por el término de 4 meses, sin lugar al pago de salarios y prestaciones dejados de percibir.¹⁰⁷

- ix) Por medio del Oficio SPE-510 del 26 de mayo de 2017, el subdirector de personal de la Universidad Pedagógica Nacional brindó respuesta a la petición del 12 de mayo de 2017, en el sentido de negar el reconocimiento

¹⁰⁵ Folios 71 a 79 *ibidem*.

¹⁰⁶ Folios 82 y 83 *ibidem*.

¹⁰⁷ Folio 86 *ibidem*.

de prestaciones sociales, puesto que la señora Lilia Cañón Flórez ha recibido el pago por tales conceptos, siempre que ha tenido derecho a ellos, de acuerdo con su categorización como docente.¹⁰⁸

- x) El 15 de septiembre de 2017, el rector de la Universidad Pedagógica Nacional emitió la Resolución 1272, mediante la cual prorrogó la vinculación de la señora Lilia Cañón Flórez, hasta el 10 de diciembre de 2017, en los términos de la Resolución 0586 del 16 de mayo de 2017.¹⁰⁹
- xi) El 25 de noviembre de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez suscribió la declaración juramentada 2931, ante la Notaría 62 del Círculo de Bogotá D. C., en la cual indicó que era madre cabeza de familia, conforme a la Ley 82 de 1993 y estaba a cargo de un hijo mayor de edad, cuya interdicción fue declarada por incapacidad mental absoluta, mediante sentencia del 30 de mayo de 2014, emitida por el Juzgado 3 de Familia de Descongestión de Bogotá.¹¹⁰
- xii) Por auto del 13 de noviembre de 2018,¹¹¹ corregido mediante providencia del 31 de enero de 2019,¹¹² el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, decretó la suspensión provisional de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, emitida por la Universidad Pedagógica Nacional. En consecuencia, le ordenó a dicho ente universitario vincular a la señora Lilia Cañón Flórez como docente ocasional de tiempo completo, sin lugar al pago de salarios y prestaciones dejados de percibir.

No obstante, la entidad demandada interpuso recurso de apelación en contra de la referida providencia del 13 de noviembre de 2018, el cual está pendiente de resolver por esta corporación, dentro del expediente identificado con el radicado 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019).

- xiii) El 18 de junio de 2019, la Subdirección de Personal de la Universidad Pedagógica Nacional certificó que a la señora Lilia Cañón Flórez le fueron

¹⁰⁸ Folios 87 a 93 *ibidem*.

¹⁰⁹ Folio 118 *ibidem*.

¹¹⁰ Folio 117 del expediente 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019).

¹¹¹ Folios 71 a 73 *ibidem*.

¹¹² Folios 90 y 91 *ibidem*.

liquidadas las siguientes prestaciones sociales, por los períodos académicos laborados entre el 2003 y el 2018:¹¹³

AÑO	PRIMA DE NAVIDAD	CESANTÍAS DEFINITIVAS	INTERESES SOBRE CESANTÍAS	PRIMA DE SERVICIOS
2003	\$ 326.351	\$ 371.955	\$ 12.894	
2004	\$ 979.166	\$ 1.112.341	\$ 46.577	
2005	\$ 1.310.452	\$ 1.830.523	\$ 73.362	
2006	\$ 1.727.305	\$ 2.229.330	\$ 98.804	
2007	\$ 2.295.343	\$ 2.684.973	\$ 119.388	
2008	\$ 2.233.731	\$ 2.899.937	\$ 129.649	
2009	\$ 2.089.736	\$ 3.239.091	\$ 143.015	
2010	\$ 2.161.588	\$ 3.325.939	\$ 144.752	
2011	\$ 2.639.458	\$ 3.400.004	\$ 144.216	
2012	\$ 2.414.118	\$ 3.625.386	\$ 144.851	
2013	\$ 3.656.143	\$ 3.909.877	\$ 167.544	
2014	\$ 2.447.245	\$ 2.699.606	\$ 115.541	
2015	\$ 4.155.396	\$ 4.501.679	\$ 194.348	
2016	\$ 5.385.295	\$ 6.001.465	\$ 307.433	\$ 3.157.850
2017	\$ 5.910.724	\$ 5.192.566	\$ 522.814	\$ 3.371.240
2018	\$ 5.994.558	\$ 6.494.104	\$ 280.642	

2.4. Análisis de la Sala. El caso concreto

2.4.1. Asunto previo

De acuerdo con el artículo 323, numeral 3, inciso 7, del Código General del Proceso, «[e]n caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible».

En ese contexto, resulta necesario poner de presente que en esta corporación se encuentra el expediente 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019), dentro del cual está pendiente la resolución del recurso de apelación interpuesto por la Universidad Pedagógica Nacional, en contra del auto del 13 de noviembre de 2018,¹¹⁴ proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017 y se ordenó al rector del mencionado ente universitario vincular a la señora Lilia Cañón Flórez como docente ocasional de tiempo completo, sin lugar al pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, por los motivos que se resumen a continuación:

¹¹³ CD que se encuentra en el folio 370 del cuaderno principal.

¹¹⁴ Folios 71 a 73 del expediente 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019).

- i) A diferencia de lo que sucedía con el Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con los artículos 229 a 241 del CPACA, la potestad del juez para decretar la suspensión provisional de actos administrativos va más allá de la simple confrontación de estos últimos con las normas superiores, pues la autoridad judicial puede analizar las pruebas para determinar la procedencia de la medida precautoria, siempre que ello no implique prejuzgamiento.
- ii) Mediante la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, la Universidad Pedagógica Nacional vinculó a unos docentes catedráticos para el primer período académico del año 2017, entre los cuales estuvo la señora Lilia Cañón Flórez «[...] como titular con asignación de 16 horas semanales [...]». ¹¹⁵
- iii) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante fallo de tutela, proferido en segunda instancia, amparó transitoriamente los derechos fundamentales de la señora Lilia Cañón Flórez, « [...] en virtud de la protección reforzada de la que goza su hijo aunado a su condición de madre cabeza de familia [...]». ¹¹⁶
- iv) De acuerdo con la Resolución 1272 del 15 de septiembre de 2017, la demandante estuvo vinculada como docente ocasional hasta el 10 de diciembre de 2017.
- v) Debido a que la señora Lilia Cañón Flórez es madre cabeza de familia y se encuentra a cargo de su hijo en condición de discapacidad absoluta, la cual no tiene posibilidad de cambiar en el tiempo, resulta conveniente suspender los efectos del acto administrativo acusado, a fin de no incurrir en un defecto procedimental por exceso de ritual manifiesto, en perjuicio de la protección constitucional reforzada de que goza la accionante y su hijo.

Tal como se indicó previamente, la Universidad Pedagógica Nacional interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, el cual sustentó de la siguiente manera:

¹¹⁵ Folio 73 *ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

- i) La Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017 se encuentra en firme, pues la señora Lilia Cañón Flórez no la atacó por vía judicial, dentro del término que tenía para ello. En consecuencia, no existe apariencia de buen derecho.

Adicionalmente, el referido acto administrativo fue notificado el 3 de febrero de 2017, por lo que la señora Lilia Cañón Flórez tenía hasta el 3 de junio de 2017 para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento, pero no lo hizo. Asimismo, la solicitud de conciliación prejudicial fue radicada con posterioridad al 3 de junio de 2017, por lo cual no se suspendió el término de caducidad.

Así las cosas, para analizar la procedencia de la suspensión provisional del acto enjuiciado, la autoridad judicial debe verificar el cumplimiento de las normas procesales, particularmente las relacionadas con el fenómeno jurídico de la caducidad.

- ii) El *a quo* no realizó ningún estudio probatorio para determinar que la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017 violaba la normativa superior, ya que únicamente tuvo en cuenta un fallo de tutela, el cual es ajeno al presente proceso judicial, y, además, no constituye una prueba del desconocimiento de las normas invocadas en la demanda.
- iii) Si se llegare a considerar que en el auto apelado sí hubo un análisis probatorio, este habría estado equivocado, comoquiera que se le dio a la accionante la condición de madre cabeza de familia, a pesar de que no cumple con los requisitos legales para gozar de esta categorización, de conformidad con la Ley 82 de 1993. Lo anterior, en razón a que la señora Lilia Cañón Flórez «[...] se encuentra casada, toda vez que, en sus formularios de afiliación a caja de compensación familiar reporta contar con pareja [...]. No obstante, la demandante no acreditó que su esposo se encontrara en condición de incapacidad que le impida trabajar».

Por el contrario, el cónyuge de la actora, el señor Carlos Alberto Molina, «[...] se encuentra como cotizante activo, lo que implica que actualmente desempeña una labor económica remunerada, lo que deja en evidencia que la señora CAÑÓN no es madre cabeza de familia».

- iv) La señora Lilia Cañón Flórez, además de laborar para la Universidad Pedagógica Nacional, trabaja al servicio de otro ente educativo (Universidad de La Salle), por lo cual su derecho al mínimo vital no se encuentra en riesgo ni pelagra la subsistencia de su hijo.

Sin embargo, luego de analizar los supuestos fácticos y jurídicos del asunto *sub examine*, la Sala debe desestimar los argumentos propuestos en el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 13 de noviembre de 2018, por las siguientes razones:

- i) Conforme a la jurisprudencia de esta corporación,¹¹⁷ el plazo de 4 meses de que trata el inciso 3 del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991 es un término procesal especial que va de la mano con la protección transitoria de los derechos fundamentales de los particulares.

En ese escenario, aunque en el expediente no obra constancia de la notificación del fallo de tutela del 9 de mayo de 2017, de acuerdo con la información que refleja el Sistema de Consulta de Procesos de la Rama Judicial, tal actuación se surtió el **22 de mayo de 2017**. Según eso, el plazo especial de 4 meses iniciaba el 23 de mayo de 2017 y fenecía el 23 de septiembre de 2017, pero como este era un día sábado, el término se extendía hasta el **25 de septiembre de 2017**. No obstante, dado que la accionante radicó la solicitud de conciliación prejudicial el 1.º de septiembre de 2017,¹¹⁸ el plazo aludido quedó suspendido cuando faltaban **25 días** para que terminara.

Luego, debido a que la Procuraduría 157 Judicial II para Asuntos Administrativos emitió la respectiva constancia de no conciliación el **2 de octubre de 2017**,¹¹⁹ el término se reanudó el 3 de octubre de 2017 y vencía

¹¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, providencia del 10 de mayo de 1999, expediente U-006, M.P., Flavio Augusto Rodríguez Arce. Tesis reiterada, entre otras, en las siguientes providencias emitidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: **i)** Sección Cuarta, auto del 7 de octubre de 1999, expediente 9642, M.P., Delio Gómez Leyva; **ii)** Sección Segunda, Subsección B, providencia del 27 de abril de 2017, expediente 2127-2016, M.P., Sandra Ibarra Vélez; **iii)** Sección Primera, proveído del 19 de abril de 2018, expediente 2016-01721-01, M.P., Roberto Serrato Valdés; **iv)** Sección Segunda, Subsección B, auto del 28 de junio de 2018, expediente 4736-2017, M.P., Sandra Lisset Ibarra Vélez; y **v)** Sección Segunda, Subsección A, auto del 25 de junio de 2020, expediente 41001 23 33 000 2015 00726 01 (2832-16 y 4177-16), M.P., Rafael Francisco Suárez Vargas.

¹¹⁸ Folio 120 y reverso del expediente 25000 23 42 000 2017 05197 02 (0711-2021).

¹¹⁹ *Ibidem*.

el **27 de octubre de 2017**. En consecuencia, la demanda fue radicada oportunamente, el **23 de octubre de 2017**.¹²⁰

- ii) Aunque la apoderada de la entidad demandada afirmó que la accionante se encontraba casada con el señor Carlos Alberto Molina Rodríguez, quien figura como cotizante en el Sistema Seguridad Social en Salud, dentro del régimen contributivo, en estado activo,¹²¹ en el expediente obra una copia de la Escritura Pública 0198 del 13 de marzo de 2018, de la Notaría Única del Círculo de San Andrés Isla,¹²² por medio de la cual se protocolizó el divorcio, disolución y liquidación de la sociedad conyugal que existió entre los señores Lilia Cañón Flórez y Carlos Alberto Molina Rodríguez.

Por último, teniendo en cuenta que los recursos de apelación interpuestos contra el auto del 13 de noviembre de 2018 y el fallo del 20 de febrero de 2020 profundizan en la doble condición de madre cabeza de familia y prepensionada de la accionante, tal circunstancia será analizada, de manera conjunta, en el acápite siguiente.

2.4.2. La condición de madre cabeza de familia y prepensionada, y la vinculación como docente ocasional

En primer lugar, la Sala estima que la señora Lilia Cañón Flórez ostenta la condición de madre cabeza de familia, conforme al artículo 2, inciso 2, de la Ley 82 de 1993 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional,¹²³ en tanto tiene a su cargo, de manera permanente, a un hijo respecto del cual se declaró la interdicción judicial por incapacidad mental absoluta, mediante sentencia del 30 de mayo de 2014,¹²⁴ emitida por el Juzgado 3 de Familia de Descongestión de Bogotá D. C., y cuyo padre ya falleció.¹²⁵

Asimismo, aunque la Corte Constitucional ha sostenido que la condición de madre cabeza de familia depende de la situación fáctica o material y no de la declaración

¹²⁰ Folios 1 y 240 *ibidem*.

¹²¹ Folio 100, reverso, *ibidem*.

¹²² Folios 121 a 133, *ibidem*.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia SU-388 del 13 de abril de 2005, M.P., Clara Inés Vargas Hernández.

¹²⁴ Información tomada de la declaración juramentada 2931 del 25 de noviembre de 2017, rendida ante la Notaría 72 de Bogotá D. C., la cual no fue desvirtuada en el proceso (folio 117 del expediente 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019)).

¹²⁵ Registro de Defunción con Indicativo Serial 214328, del 7 de marzo de 1991, de la Notaría Única de Armero Guayabal (Tolima), en el cual consta que el señor William Fernando Chávez Cárdenas falleció el 5 de marzo de 1991.

ante notario de que trata el párrafo del artículo 2 de la Ley 82 de 1993,¹²⁶ la señora Lilia Cañón Flórez, por medio de la declaración juramentada 2931 del 25 de noviembre de 2017, rendida ante la Notaría 72 de Bogotá D. C., manifestó su condición de madre cabeza de familia y expuso las razones que le otorgaban tal condición.¹²⁷

En segundo lugar, de acuerdo con el material probatorio allegado con la demanda, la señora Lilia Cañón Flórez, para el 30 de enero de 2017, ostentaba la condición de prepensionada, en tanto le faltaban menos de 3 años para reunir los requisitos que le permitieran acceder a una pensión de vejez,¹²⁸ toda vez que contaba con 1.262,14 semanas cotizadas para pensión.¹²⁹

Por otra parte, la Sala encuentra que, antes de la expedición de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, la señora Lilia Cañón Flórez había laborado al servicio de la Universidad Pedagógica Nacional como docente ocasional, categoría que ostentan los profesores «[...] que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, **sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año**», de conformidad con el artículo 74 de la Ley 30 de 1992.

En esos términos, resulta imperioso precisar que la vinculación como docente ocasional no genera, por sí sola, una expectativa de permanencia en el empleo más allá del plazo de finalización indicado en el acto de nombramiento. Así pues, el hecho de que la accionante hubiera laborado como docente ocasional de la Universidad Pedagógica Nacional, incluso por períodos sucesivos, no le garantizaba la permanencia en el empleo a través de esa modalidad de vinculación.

En línea con lo anterior, recientemente la Corte Constitucional resolvió la controversia planteada por una persona que había sido vinculada en la planta temporal de la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., y fue retirada del servicio cuando feneció el término señalado en el acto de nombramiento, a pesar de que era prepensionada y tenía la condición de madre

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-184 del 4 de marzo de 2003, M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁷ Folio 117 del expediente 25000 23 42 000 2017 05197 01 (3089-2019).

¹²⁸ Artículo 12 de la Ley 790 de 2002. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de octubre de 2020, expediente 25000 23 42 000 2016 05246 01 (3487-18), M.P., William Hernández Gómez.

¹²⁹ Reporte de semanas cotizadas en pensiones, emitida por Colpensiones (folios 80 y 81 del cuaderno principal)

cabeza de familia, a cargo de una hija en condición de discapacidad mental. Sobre el particular, la Corte sostuvo lo siguiente:

Sin embargo, para efectos de concretar el alcance del derecho en cabeza de los prepensionados, no se puede perder de vista, primero, que la estabilidad laboral no alude a la permanencia indefinida en el cargo y no hace que las relaciones de trabajo sean perennes, ya que éstas responden a la idea de continuidad y, segundo, que el derecho a la estabilidad reforzada de las personas próximas a pensionarse tampoco tiene un carácter absoluto, pues su materialización depende o está en función, en cualquier escenario, de la naturaleza del vínculo o la causa y el contexto de su terminación.

[...]

Esta Sala también considera que otro ejemplo de dicha situación se concreta en el escenario de aquellos empleos públicos a los que alude el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, pues la estabilidad laboral reforzada de las personas próximas a pensionarse no opera en el marco de cargos de carácter temporal que hayan sido creados en las plantas de personal de las entidades conforme lo dispone la referida norma, precisamente debido a la naturaleza y a la vocación del vínculo. Lo anterior, por las siguientes razones:

(i) Las entidades públicas que se encuentran en el ámbito de aplicación de aquella ley únicamente pueden contemplar la creación de los empleos transitorios de forma excepcional, bien sea para: a) cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) suplir necesidades de personal por sobre carga de trabajo, determinada por hechos particulares; o d) desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional que guarde una relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución, y que tenga una duración total no superior a doce meses.

(ii) La justificación para la creación de los empleos de carácter temporal debe contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales, razón por la cual, el término de duración de aquellos nombramientos deberá sujetarse a dicha disponibilidad.

(iii) Tanto en el estudio técnico como en el acto de nombramiento debe especificarse el tiempo por el cual se crean los empleos temporales en las plantas de cargos para el ejercicio de las funciones arriba mencionadas y, además, se tienen que identificar claramente aquellos que tengan esa naturaleza transitoria.

(iv) Quien ocupa un empleo de carácter temporal queda automáticamente retirado del servicio cuando concluye el término de su duración, el cual, como ya se mencionó, debe indicarse en el acto administrativo que efectúa el nombramiento.

(v) Si bien el ingreso a aquellos cargos se puede llevar a cabo con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, ese nombramiento no ocasiona el retiro de dichas listas ni la pérdida de los derechos de carrera que eventualmente pueda tener la persona, pues el hecho de que sea nombrada en un empleo temporal no implica que su vinculación transitoria mute mientras se desempeña en el mismo o pueda convertirse en permanente.

(vi) Las personas que son nombradas en un empleo transitorio no deben generar expectativas infundadas sobre una connotación de permanencia en el vínculo, ya que dichos empleados ni siquiera pueden sufrir movimientos dentro de la planta de personal que impliquen el ejercicio de funciones distintas a las que dieron lugar a la creación del cargo de carácter temporal.

En ese orden de ideas, la naturaleza y los elementos esenciales del vínculo de los empleos temporales creados conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, se desdibujarían si las personas próximas a pensionarse, con fundamento en su calidad de prepensionados, logran extender su vinculación a la planta de personas más allá del vencimiento o la expiración del término de duración del empleo transitorio. Incluso, una interpretación en sentido contrario generaría que los cargos de carácter temporal dispuestos en el artículo 21 de aquella ley pierdan su vocación de transitoriedad cuando la administración, ceñida a los postulados de la buena fe, nombre a personas que para el momento en el que se venza el término de duración del empleo temporal estén cerca de cumplir los requisitos para obtener la pensión de vejez y, valiéndose de dicha calidad y sabiendo de la duración definida del cargo, de su naturaleza, así como de su vocación transitoria, pretendan que la autoridad pública los reintegre a la planta de personal.

Por lo tanto, resultaría paradójico que la administración al otorgar oportunidades de empleo temporal a personas que se encuentran próximas a pensionarse, resulte eventualmente obligada a incumplir el término de duración del nombramiento en el cargo de carácter transitorio y, además, perjudicada presupuestalmente por nombrar a aquellos sujetos en plazas que no son permanentes, no generan derechos de carrera, su creación es excepcional y deben tener una justificación que contenga una motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales por el tiempo de duración dispuesto en el acto de nombramiento y en el respectivo estudio técnico, el cual, en todo caso, también debe contar con el concepto previo favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

[...].¹³⁰

En consideración a lo expuesto, aunque la señora Lilia Cañón Flórez no se incorporó a la Universidad Pedagógica Nacional en virtud del artículo 21 de la Ley 909 de 2004, sí fue vinculada en un cargo de naturaleza temporal o transitoria, razón por la cual la citada tesis jurisprudencial resulta aplicable al asunto *sub examine*, toda vez que **i)** la transitoriedad del empleo de docente ocasional viene dada por el artículo 74 de la Ley 30 de 1992; **ii)** en la Resolución 1078 del 29 de julio de 2016¹³¹ se indicó, expresamente, que la vinculación como docente ocasional iba «[...] a partir del 01 de Agosto y hasta el 10 de diciembre de 2016»; y **iii)** la jurisprudencia de esta corporación ha entendido que los nombramientos sucesivos como docente ocasional no hacen posible el ingreso a la carrera docente, pues a esta «[...] solo es posible acceder a través de concurso y siempre que se cumplan con las cualidades y méritos exigidos para tal efecto». ¹³²

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que la vinculación como docente ocasional, desde el 1.º de agosto de 2016 hasta el 10 de diciembre de 2016, no podía generarle a la señora Lilia Cañón Flórez ninguna expectativa legítima de

¹³⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-269 del 27 de abril de 2017, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹³¹ Folios 100 y 101 del cuaderno de antecedentes administrativos.

¹³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 28 de octubre de 2019, expediente 54001 23 33 000 2013 00182 01 (2239-15), M.P., Sandra Lisset Ibarra Vélez.

permanecer en ese empleo más allá de dicho lapso, aun en su condición de madre cabeza de familia y prepensionada, pues, desde el inicio, ella conocía la naturaleza transitoria del vínculo laboral y el momento en que este culminaría. De ahí que la Universidad Pedagógica Nacional, para el primer período académico del año 2017, podía vincularla como docente catedrática, tal como sucedió con la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017.

En este punto, vale la pena precisar que, a diferencia de lo que consideró la parte accionante, en este asunto no ocurrió una modificación unilateral de las condiciones laborales, toda vez que la vinculación como docente catedrática, en virtud de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, no tuvo lugar durante la vigencia de la relación de trabajo originada con fundamento en la Resolución 1078 del 29 de julio de 2016, sino después de que esta última terminara.

Por otro lado, la actora trajo a colación la Sentencia T-344 de 2016 y, con base en ella, adujo que la estabilidad laboral reforzada se predica de todas las formas de vinculación contractual. Sin embargo, la Sala estima necesario resaltar que el presente asunto es diferente a la controversia analizada en la citada providencia, la cual giró en torno a la protección de los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la estabilidad laboral reforzada de una persona que había sido vinculada a una empresa de naturaleza privada, mediante un contrato de obra o labor, regido por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, y fue retirada del servicio cuando se encontraba en período de incapacidad médica.

Con todo, sin perder de vista que la jurisprudencia constitucional traída a colación por la parte actora no resulta pertinente para la solución de este caso, aun así, de manera más reciente, en Sentencia T-055 de 2020,¹³³ la Corte Constitucional precisó que, en tanto las funciones que surgen del contrato de obra o labor son de naturaleza temporal, la persona contratada no puede crear la expectativa de que el vínculo se tornará permanente.

En suma, la Sala concluye que la señora Lilia Cañón Flórez tiene la doble condición de madre cabeza de familia y prepensionada; sin embargo, no era beneficiaria de la garantía de permanecer en el cargo de docente ocasional de la Universidad Pedagógica Nacional, ya que tal empleo posee naturaleza temporal o transitoria, conforme al artículo 74 de la Ley 30 de 1992, razón por la cual la actora

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia T-055 del 17 de febrero de 2020, M.P., Luis Guillermo Guerrero Pérez.

no tenía ni siquiera la expectativa de que su vinculación en esa condición perduraría más allá del término que se había señalado en la Resolución 1078 del 29 de julio de 2016.

En consonancia con lo narrado, la Sala advierte **i)** que la señora Lilia Cañón Flórez no fue retirada del empleo mediante la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017, sino que fue vinculada como docente catedrática de acuerdo a las reales necesidades del servicio; y **ii)** que la demandante, de manera paralela, se desempeña como profesora en la Universidad de La Salle, razones que permiten colegir que, aunque el citado acto administrativo pudo disminuir la carga académica y la consecuente remuneración, no generó una situación de desamparo para la accionante, pues esta continuaría percibiendo ingresos provenientes de ambos entes universitarios.

En otro escenario, la señora Lilia Cañón Flórez aseguró que se le había asignado un horario académico con largos períodos de interrupción durante el día. No obstante, la Sala se limitará a precisar que tal circunstancia, por sí sola, no representa una afrenta a las garantías laborales ni constituye un modo de asedio, sino que responde a las necesidades del servicio de educación y a la forma en que se organizan internamente los entes universitarios para cumplir sus cometidos, en ejercicio de su autonomía.

Por último, la demandante consideró que se le había vulnerado el derecho a la igualdad, en razón al artículo 6 de la Resolución 0786 del 11 de agosto de 2015;¹³⁴ sin embargo, dicha norma garantiza el fuero sindical de los miembros principales y suplentes de la Junta Directiva Seccional, calidad que no puede predicarse de la señora Lilia Cañón Flórez, en tanto no fue probada en el proceso.

En relación con la restitución de la modalidad de vinculación como docente ocasional, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante fallo de tutela del 9 de mayo de 2017,

¹³⁴ «**Artículo 6°. FUERO SINDICAL.** La UNIVERSIDAD garantizará el respeto al fuero sindical a los miembros principales y suplentes de la Junta Directiva Seccional, que en la actualidad son un total de diez (10) profesores. De igual forma, gozarán de fuero sindical los dos (2) miembros de la comisión estatutaria de reclamos. Adicionalmente, y con el firme propósito de garantizar la estabilidad laboral parcial que representa el fuero sindical, se compromete en lo sucesivo a vincular a los aforados por once meses y medio, si son profesores temporales de la UPN, y en la misma dirección los planes de trabajo serán cuidadosamente contruidos de acuerdo con lo pactado en este Pliego, respetando la caracterización académica, de gestión y sindical, tanto en los períodos lectivos e intersemestrales»

¹³⁵ i) amparó los derechos fundamentales al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada de la señora Cañón Flórez, en razón a su condición de madre cabeza de familia, de manera transitoria, por el término de 4 meses, mientras se ejercía el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y ii) le ordenó a la Universidad Pedagógica Nacional restituir los derechos de la accionante como «profesora de tiempo completo (TCO)», sin lugar a pagar salarios y prestaciones dejados de percibir.

Así pues, aunque la orden anterior fue atendida por el rector de la Universidad Pedagógica Nacional, por medio de la Resolución 0586 del 16 de mayo de 2017,¹³⁶ a través de la cual se vinculó a la señora Lilia Cañón Flórez como docente ocasional de tiempo completo, por el término de 4 meses, no puede perderse de vista que el amparo concedido por el juez constitucional fue transitorio, y en esta oportunidad, en el marco del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala considera que la accionante no goza de privilegio alguno que le garantice la restitución de su modalidad de vinculación como profesora ocasional de tiempo completo, en razón a la naturaleza temporal del vínculo, como se expuso previamente, el cual terminaba el 10 de diciembre de 2016, conforme a la Resolución 1078 de 2016, emitida por la Universidad Pedagógica Nacional.¹³⁷

Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que no existe mérito para declarar la nulidad de la Resolución 0101 del 3 de febrero de 2017¹³⁸ y de la respuesta del 14 de febrero de 2017,¹³⁹ emitidas por el rector y la Vicerrectoría Académica de la Facultad de Educación Física de la Universidad Pedagógica Nacional, respectivamente.

2.4.3. El reconocimiento de prestaciones sociales como docente ocasional, de manera proporcional al tiempo de servicio

De acuerdo con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República expedir la ley marco que debe observar el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

¹³⁵ Folios 71 a 79 *ibidem*.

¹³⁶ Folio 86 *ibidem*.

¹³⁷ Folios 100 y 101 *ibidem*.

¹³⁸ Folios 40 a 46.

¹³⁹ Folios 50 a 52.

En línea con lo anterior, el artículo 77 de la Ley 30 de 1992 dispone que «[e]l régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la ley 4ª de 1992, los Decretos Reglamentarios y las demás normas que adicionan y complementan».

Sobre el particular, la Corte Constitucional¹⁴⁰ y el Consejo de Estado¹⁴¹ han sostenido que los docentes ocasionales y catedráticos vinculados a universidades estatales tienen derecho a las prestaciones sociales que perciben los profesores empleados públicos de carrera, consagradas en el Decreto 1279 de 2002, de manera proporcional al tiempo de servicio, a pesar de la redacción del artículo 3 *ibidem*.

Ahora bien, la citada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, a fin de entender que los docentes ocasionales y catedráticos de las universidades públicas pueden devengar las prestaciones sociales que perciben los profesores de planta, siempre que satisfagan las exigencias requeridas para acceder a cada prestación. Lo anterior, con el objeto de respetar las competencias asignadas por la Constitución Política al Gobierno Nacional y garantizar la igualdad entre los docentes de planta, ocasionales y catedráticos en esta materia.

En igual sentido lo ha subrayado el Departamento Administrativo de la Función Pública, como pasa a verse:

De acuerdo con el anterior pronunciamiento de la Corte Constitucional, a los docentes ocasionales, tienen derecho al reconocimiento y pago en forma proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores de carrera; ya que otro tratamiento desconocería el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio.

Ahora bien se debe aclarar que la bonificación por servicios prestados es un elemento salarial al cual los docentes tendrán derecho si cumplen algunos requisitos los cuales se encuentran en el Decreto 1279 de 2002 que establece:

“ARTÍCULO 41. *Reconocimiento y liquidación*. Los empleados públicos docentes de las universidades estatales u oficiales tienen derecho a la Bonificación por Servicios Prestados.

¹⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-066 del 18 de enero de 1996, M.P., Fabio Morón Díaz.

¹⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 4 de junio de 2009, expediente 1001 03 25 000 2005 00057 00 (1873-05), M.P., Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; y Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de junio de 2013, expediente 68001 23 31 000 2010 00503 01 (2669-12), M.P., Alfonso Vargas Rincón.

Esta Bonificación se reconoce a los empleados públicos docentes, cada vez que cumplen un año continuo de servicios.

La Bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la remuneración mensual”.

De conformidad con lo anteriormente citado la bonificación por servicios prestados se reconoce a los docentes cada vez que cumplan un año continuo de servicios y esta bonificación es independiente de la remuneración mensual.

Por lo tanto frente a su primera inquietud en criterio de esta Dirección Jurídica no será procedente el reconocimiento de manera proporcional la bonificación por servicios prestados a los profesores ocasionales pues los mismos no cumplen un año continuo de servicio y este es el requisito para poder otorgarla.

Además el mismo Decreto frente a la prima de servicios establece:

“ARTÍCULO 44. *Reconocimiento y liquidación.* Los empleados públicos docentes tienen derecho a una Prima Anual de Servicios equivalente a treinta (30) días de remuneración mensual, la que se paga completa a quienes hayan estado vinculados durante un (1) año.

A los empleados públicos docentes de carrera que hayan estado vinculados por tiempo inferior a un año y siempre que hubieren servido a la Universidad respectiva por lo menos seis (6) meses, se les liquida proporcionalmente, a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes de servicio completo.

[...]

De acuerdo con lo anterior los docentes tendrán derecho a la prima de servicios se pagará completa a quienes hayan estado vinculados durante un (1) año (sic), los que hayan estado vinculados por tiempo inferior a un año y siempre que hubieran servido a la universidad respectiva por lo menos seis meses se les liquidará proporcionalmente a razón de una doceava parte por cada mes de servicio completo, el tiempo para el reconocimiento comienza a contarse a partir del 1 de junio.

Por consiguiente, en criterio de esta Dirección Jurídica, no será procedente el reconocimiento y pago proporcional de la prima de servicios a los docentes ocasionales pues los mismos no han servido a la universidad al menos seis meses según las fechas que indica en su consulta.

[...].¹⁴²

[Cursivas propias del original]

Una vez precisado lo anterior, la Sala advierte que la señora Lilia Cañón Flórez pretende el reconocimiento de ciertas prestaciones sociales que perciben los docentes de planta, pero que no le fueron pagadas en proporción al tiempo de servicio, por el período comprendido entre los años 2014-2, 2015, 2016 y 2017-1, a saber: las vacaciones, las primas de vacaciones y de servicios y la bonificación por servicios prestados.

¹⁴² Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 186941 del 19 de mayo de 2020.

No obstante, el Decreto 1279 de 2002 establece los siguientes requisitos para poder acceder a los referidos beneficios:

Artículo 33. *Derecho y liquidación.* Por cada año completo de servicios el personal docente tiene derecho a treinta (30) días de vacaciones, de los cuales quince (15) son hábiles continuos y quince (15) días calendario.

[...].

Artículo 38. *Reconocimiento.* Los empleados públicos docentes tienen derecho a una Prima Anual de Vacaciones por cada año de servicio a la universidad respectiva y se paga en el mes de diciembre.

Artículo 40. *Causación del derecho.* La prima de vacaciones se paga completa a quienes hayan estado vinculados durante un (1) año.

Cuando un docente cese en sus funciones y haya cumplido once (11) meses continuos de servicios en la universidad respectiva, tiene derecho a que se le reconozca y compense en dinero las correspondientes vacaciones y la Prima de Vacaciones, como si hubiese trabajado el año completo.

Artículo 41. *Reconocimiento y liquidación.* Los empleados públicos docentes de las universidades estatales u oficiales tienen derecho a la Bonificación por Servicios Prestados.

Esta Bonificación se reconoce a los empleados públicos docentes, cada vez que cumplen un año continuo de servicios.

La Bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la remuneración mensual.

Artículo 44. *Reconocimiento y liquidación.* Los empleados públicos docentes tienen derecho a una Prima Anual de Servicios equivalente a treinta (30) días de remuneración mensual, la que se paga completa a quienes hayan estado vinculados durante un (1) año.

A los empleados públicos docentes de carrera que hayan estado vinculados por tiempo inferior a un año y siempre que hubieren servido a la Universidad respectiva por lo menos seis (6) meses, se les liquida proporcionalmente, a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes de servicio completo.

[...].

[Subrayas por fuera del original]

En esas condiciones, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, estableció que los docentes de las universidades públicas tendrían derecho al pago de las vacaciones, la prima de vacaciones y la bonificación por compensación cuando cumplieran 1 año de servicio. Adicionalmente, dichos profesores percibirían una prima de servicios cuando estuvieren vinculados durante 1 año, pero si hubieren laborado por un período inferior al anterior y superior a 6 meses, la prestación se

liquidaría proporcionalmente, teniendo en cuenta una doceava (1/12) parte por cada mes de servicio completo.

Sin embargo, con base en el material probatorio allegado al proceso, la Sala puede concluir que, durante los períodos académicos «2014-2, 2015, 2016 y 2017-1», la señora Lilia Cañón Flórez estuvo vinculada como docente catedrática u ocasional al servicio de la Universidad Pedagógica Nacional, por lapsos inferiores a 1 año, y el mayor período fue de 5 meses y 23 días, de acuerdo con las Resoluciones 0130 y 0823 de 2016,¹⁴³ razón por la cual no tenía derecho al pago de la bonificación por servicios prestados, las vacaciones y las primas de vacaciones y de servicios.

En suma, la Sala concluye que no existe mérito para declarar la nulidad de la respuesta del 26 de mayo de 2017,¹⁴⁴ emitida por la Subdirección de Personal de la Vicerrectoría Administrativa y Financiera del ente universitario demandado, ni para inaplicar los artículos 26 y 27 del Acuerdo 038 del 20 de noviembre de 2002, emanado del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional, y 3 y 4 del Decreto 1279 de 2002.

2.5. La condena en costas en segunda instancia

Esta Subsección, en sentencia del 7 de abril de 2016,¹⁴⁵ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA., concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en tanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

¹⁴³ Folios 96 a 99 *ibidem*.

¹⁴⁴ Folios 87 a 93.

¹⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de abril de 2016, expediente 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), M.P., William Hernández Gómez.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia; y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso,¹⁴⁶ la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante, teniendo en consideración que aquellas no aparecen causadas ni comprobadas, toda vez que la Universidad Pedagógica Nacional no realizó ninguna actuación durante esta instancia.¹⁴⁷

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado y en el acervo probatorio, se concluye **i)** que la señora Lilia Cañón Flórez no era beneficiaria de la estabilidad laboral reforzada, teniendo en cuenta su modalidad de vinculación con la Universidad Pedagógica Nacional; y **ii)** que la accionante no tenía derecho al pago de la bonificación por servicios prestados, las vacaciones y las primas de vacaciones y de servicios, de manera proporcional, por el período «2014-2, 2015, 2016 y 2017-1». Con base en lo anterior, se confirmará la sentencia del 20 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, y se levantará la medida cautelar de suspensión provisional decretada mediante el auto del 13 de noviembre de 2018, corregido a través del auto del 31 de enero de 2019, dictados por el mencionado Tribunal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

¹⁴⁶ «ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
[...]

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

¹⁴⁷ Folios 522 a 527.

FALLA

Primero. Confirmar la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Levantar la medida cautelar de suspensión provisional decretada mediante el auto del 13 de noviembre de 2018, corregido a través del auto del 31 de enero de 2019, proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

Tercero. No condenar en costas de segunda instancia, según lo expuesto en las consideraciones que anteceden.

Cuarto. Devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

JMMC

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.