



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Catorce (14) Administrativo Oral del Circuito de Tunja*  
*Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co*

Tunja, veintiocho (28) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

**DEMANDANTE:** GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA  
**DEMANDADO:** UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA-  
UPTC  
**RADICACIÓN:** 15001-333-10-14-2012-00042-00  
**ACCIÓN:** REPARACIÓN DIRECTA

Agotados los ritos propios de la acción de reparación directa, profiere el Despacho sentencia de primera instancia, al tenor de lo dispuesto en los artículos 170 del C.C.A. y 304 del C.P.C.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA ACCIÓN

Ante esta jurisdicción, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A., concurre la señora **GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA** a demandar a la **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC**, para que este Despacho y previo el trámite del proceso ordinario, se pronuncie favorablemente en las siguientes:

#### 1.1. DECLARACIONES Y CONDENAS:

a) Que se declare civil y extracontractualmente responsable a la **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC**, con ocasión del daño antijurídico causado a la accionante **GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA**, título de falla en el servicio, derivado de la omisión administrativa consistente en la tardanza en aplicación de la Ley 715 de 2001, por no suprimir de la estructura de la universidad el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, y no eliminar en tiempo de la planta global de la UPTC, el cargo de docente que ostentaba la demandante en esa institución a la entrada en vigencia de la referida ley -1º de enero de 2002-, y hacerlo hasta el 12 de enero de 2010, circunstancia que a su juicio la privó de su única fuente de ingresos y que en esa calenda la dejó imposibilitada para acceder a otro empleo o cargo público.



b) Que como consecuencia de lo anterior, se condene a la UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA- UPTC cancelar a favor de la demandante la suma de CIENTO NOVENTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS DIECISÉIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$195.916.575,00), a título de indemnización de perjuicios del orden material y moral, incluyendo como conceptos:

- **Daño emergente:** Gastos personales, créditos personales, alimentación, vivienda, libranzas, aportes a salud y pensión, servicios públicos, vestido y demás egresos que se cancelaron, los cuales se pagaban con los ingresos derivados del salario como docente del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, gastos generados entre enero y junio de 2010.
- **Lucro cesante:** Correspondiente a los salarios dejados de percibir por la demandante desde el hecho generador hasta el momento en que consiga su derecho a pensionarse.
- **Daño moral:** Perjuicios morales objetivados y subjetivados por la pérdida del empleo público, y los cuales afectaron la vida de relación de la actora.

c) Que las anteriores cantidades de dinero sean indexadas conforme al Índice de Precios al Consumidor- IPC, aplicando las fórmulas que jurisprudencialmente el H. Consejo de Estado ha dispuesto para dicho fin.

d) Que se condene en costas y agencias en derecho, conforme al artículo 171 y 392 del C.P.C.

## 1.2 FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Se enunciaron en resumen los siguientes:

Manifiesta que a partir de la Constitución Política de 1991, se le reconoce a las universidades públicas autonomía universitaria, lo que implica la facultad de autogobernarse, proferir sus estatutos, fijar sus plantas docentes y su régimen presupuestal, salarial y contratación, sin sobrepasar los límites de la constitución y la Ley, y por ende en aplicación de la Ley 715 de 2001, para la universidad debía adoptarse por reforma a los estatutos universitarios, dado que el Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama, fue creado por la institución pública atendiendo a la facultad legal de creación derivada de la Ley que fundó a la U.P.T.C.



Adiciona que la UPTC fue creada mediante el Decreto Ley 2655 de 1953, disposición que en su artículo 3º dispuso que se fundaría un Instituto Pedagógico Industrial, el cual sería el encargado de atender la formación del profesorado que requiere el país para la dirección, de sus institutos industriales, escuelas de artes y oficios, y demás establecimientos de ese género que de conformidad con el artículo 2º del Acuerdo No. 01 del 4 de enero de 1961, expedido por el Consejo Superior Universitario de la UPTC, se creó la Escuela Piloto la cual funcionaba en las antiguas instalaciones del Centro Educativo Don Bosco, como Centro de Práctica docente para los estudiantes de las diversas licenciaturas que ofrece la Universidad, impartiendo la educación preescolar y básica primaria, establecimiento educativo a cargo del establecimiento universitario en mención, con planta de personal propia y representado por el Rector de la UPTC.

Añade que por medio de Resolución No. 1472 de 29 de septiembre de 1997, dispuso que la Escuela Piloto fuera anexada a la Escuela de Capacitación Siderurgia, creándose por parte de la UPTC el Instituto Técnico Industrializado Rafael Reyes como un establecimiento educativo adscrito al ente universitario, donde se imparte la educación preescolar, básica primaria y secundaria, con planta de personal propia a cargo de la UPTC, y cuyos docentes fueron nombrados bajo las ritualidades del Decreto 2277 de 1979, vinculados a la Administración como docentes no universitarios e inscritos en el escalafón nacional docente.

Aduce que mediante Resolución N° 185 del 23 de abril de 1974, fue nombrada la demandante GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA como docente de tiempo completo del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, establecimiento educativo preescolar, básica y media técnica, adscrito a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y que según la Resolución No. 2452 de 8 de agosto de 2001, proferida por la Junta Seccional de Escalafón de Boyacá, el recurrente se encuentra inscrito en el grado 13 del Escalafón Nacional Docente, en virtud de las normas especiales del Estatuto Docente - Decreto 2277 de 1979-, aplicable al caso por haberse vinculado en propiedad antes de la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001.

Afirma que demandante desde el 7 de mayo de 1974, hasta el **12 de enero de 2010**, se desempeñó como docente en el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, siendo la última fecha cuando de manera unilateral fue desvinculada de su empleo público, rompiéndose el vínculo laboral sin justa causa, habiendo laborado



para dicha entidad por 20 años y 3 meses, siendo el último lugar de prestación del servicio la ciudad de Duitama, y fungiendo en calidad de educadora oficial del orden nacional y de régimen especial, que una vez posesionada quedó vinculados a la Administración por virtud del Decreto 2277 de 1979, generándose una relación de naturaleza legal y reglamentaria.

Que el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio del 12 de septiembre de 2008, le indicó al Rector de la U.P.T.C la forma en que debía realizar el procedimiento para entregar la administración del INSTITUTO TÉCNICO INDUSTRIAL RAFAEL REYES DE DUITAMA al MUNICIPIO DE DUITAMA, en donde aseguró que el ministerio le señala a la Entidad que el ente territorial debía garantizar la continuidad del proceso educativo y la sostenibilidad de la institución que recibe, esto es mantener la planta docente que estaba a cargo del ente universitario autónomo.

Refiere que la señora PALENCIA DE VERGARA fue despedida por la UPTC el 12 de enero de 2010, mediante comunicación de "Terminación Laboral", fundamentándose en el cumplimiento a lo dispuesto por el Consejo Superior de la Universidad, mediante Acuerdo 078 de 1º de diciembre de 2009, en donde se dispuso la supresión como órgano adscrito a la UPTC, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes y el traspaso de la administración del servicio público educativo prestado por dicho Instituto, al Municipio de Duitama, reforma que a su juicio, genera perjuicio a la demandante pues implicó la supresión del cargo de carrera docente que desempeñaba al servicio del ente universitario.

Indica que de conformidad con el Acuerdo No. 033 de 15 de julio de 2004, por medio del cual el Consejo Superior de la UPTC se reestructuró el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, en su artículo 18 dispuso que los docentes adscritos al ITIRR son empleados públicos del régimen especial y les serán aplicadas las disposiciones consagradas en el Estatuto de Profesionalización Docente o las normas que lo modifiquen o sustituyan, su vinculación se realizará por medio de concurso, circunstancia que aduce fue recogida en el Concepto jurídico OJ2371-08 de la Oficina Jurídica de la UPTC, mediante el cual se concluyó que los docentes del Instituto Técnico Rafael Reyes no son docentes universitarios, sino que por el contrario, son docentes de educación preescolar, básica y media del orden nacional adscritos a la UPTC, y por tanto, su régimen especial es el sometido al Decreto 2277 de 1979, y a los estatutos internos del ente demandado.



Manifiesta que en su parecer, que si la UPTC quería someter al régimen de la Ley 715 de 2001, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama ha debido hacerlo en el acto que reformó los estatutos de la universidad, es decir, en el Acuerdo 033 de 2004, pues la norma se encontraba vigente al momento de su expedición y no pretender hacerlo 6 años más tarde, circunstancia que a su juicio le ha generando perjuicios materiales y morales a la demandante, derivados por la supresión de este órgano universitario con la consecuente pérdida del empleo público, la omisión en la aplicación de la Ley no está justificada en el acto administrativo que suprime la dependencia de la UPTC, *máxime* cuando la universidad pública en virtud de del principio constitucional de la autonomía universitaria para poder adoptar una disposición de carácter general debe hacerlo mediante acto administrativo motivado, el cual no se profirió en el caso bajo estudio, y en la época en que ha debido hacerse.

Agrega que habiendo sido la actora una empleada pública de carrera administrativa regida por el Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente), tiene derecho a la respectiva indemnización a que se refieren las disposiciones legales citadas en precedencia, pues la tardanza en la declaratoria de su insubsistencia por indebida aplicación de la Ley 715 de 2001, en su debido momento le generó perjuicios y un desequilibrio en las cargas públicas derivada de la supresión tardía del cargo que ostentaba como docente y mediante el cual generaba los ingresos con los que mantenía a su núcleo familiar, y que sumado a ella se agrava el daño con el hecho que a la demandante le faltaba menos de un año para adquirir el derecho a la pensión de jubilación y por lo tanto, generó una expectativa en la adquisición de este derecho laboral, el cual se perdió dado que en estos momentos a la accionante le es difícil conseguir un empleo estable que le genere los ingresos para poder jubilarse, situación que resultaba diferente cuando en su debida oportunidad se hubiese suprimido el cargo con la aplicación correcta y a tiempo de la Ley 715 de 2001.

Insiste el libelista en que la anterior situación, generó que se desmejoraran notablemente las condiciones de vida de la accionante, dado el incumplimiento de la accionada en las cotizaciones a que tenía derecho y que un Juez Constitucional le había reconocido en el fallo de tutela de 30 de abril de 2010, emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, aunado al hecho que la señora PALENCIA DE VERGARA actualmente no posee medios para sufragar las obligaciones adquiridas con anterioridad, como los créditos adquiridos con entidades financieras, respaldadas mediante libranzas en virtud al nombramiento en propiedad como docente del ITIRR de Duitama, sin poder además, sufragar los gastos generados en su residencia y otros de carácter personal, encontrándose junto con su núcleo



familiar desamparados, dado que la pérdida de su empleo no ha vuelto a cubrir esas obligaciones, resaltando que sus ingresos como docente apenas cubrían sus obligaciones mensuales, encontrándose vulnerado su derecho fundamental al mínimo vital por parte de la entidad demandada.

Expone que el Consejo Superior de la UPTC emitió el Acuerdo No. 019 de 9 de junio de 2010, mediante el cual se dio cumplimiento a las sentencias de tutela proferidas por los Tribunales Superiores de Tunja y Santa Rosa de Viterbo, en donde resolvió declarar la imposibilidad jurídica de declarar la supresión de cargos del ITIRR de Duitama, por cuanto jamás existió una planta de empleos para éste, y como dependencia fue suprimido como órgano adscrito en 2009, indicando por ello el acto administrativo que no es posible reintegrar a los ex docentes del pluricitado centro educativo, al no existir en la planta de personal de la Universidad empleos docentes para prestar los servicios de educación básica, media y técnica, siendo ello una función exclusiva de los entes territoriales, por lo que en concepto del libelista, si la entidad accionada ampara la desvinculación de la actora en la aplicación de una norma de carácter superior, ha debido efectuarlo de manera oportuna una vez aquella entró a regir, es decir, en el año 2002, y no aguardar 10 años para entrar a aplicarla arbitrariamente sin medir las consecuencias de su actuar.

Por último, hizo referencia a que el único camino viable para resarcir los perjuicios derivados de la indebida aplicación o de la omisión por la aplicación inoportuna de la Ley 715 de 2001, por parte de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, es la acción de reparación de directa que contempla el artículo 86 del C.C.A., con el objeto de que se repare a la demandante por los perjuicios que se generaron de la desvinculación por el ineficiente actuar administrativo que desvinculó a su prohijada del empleo público, siendo a su juicio procedente que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado atendiendo pues las omisiones referidas generan un daño antijurídico establecido en el artículo 90 Superior, al concurrir una responsabilidad gravemente culposa por parte del Rector del ente universitario demandado, específicamente en el errado procedimiento adelantado en la desvinculación de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, al desconocer la normatividad que regula ese proceder.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Consideró como vulneradas las siguientes normas:



**De orden constitucional:** Artículos 1, 2, 13, 25, 29, 53, 90, 125, 209 y 211 de la Constitución Política de 1991.

**De orden legal:** Decreto 2655 de 1953, decreto 2277 de 1979, la Ley 715 de 2001, la ley 909 de 2004, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 87 del Decreto 1227 de 2005, los artículos 29 y 30 del Decreto Ley 760 de 1995, artículos 137 y 138 del Decreto 1578 de 1998, y demás normas concordantes.

Aduce el libelista como título jurídico de imputación el de *falla en el servicio*, efectuando un estudio de responsabilidad del Estado, partiendo de lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, que dispone que todo daño antijurídico padecido por un particular por la acción u la omisión de la Administración, hace nacer la obligación de reparación del Estado, razón por la cual su sola existencia, hace derivar para la administración la obligación de reparar el perjuicio que el mismo ha causado.

Refiere que en el *sub examine*, a los docentes y directivos docentes vinculados en propiedad al INSTITUTO TÉCNICO INDUSTRIAL RAFAEL REYES de Duitama, le es aplicable en su integridad todas las normas del Decreto 2277 de 1979, como lo determinó en sentencia de 28 de octubre de 1998, el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, decisión que tiene efectos de cosa juzgada y sirve de parámetro para la cancelación de todas las acreencias laborales que tiene dicha institución con los docentes que prestan sus servicios al establecimiento educativo adscrito a la Universidad; siendo definido por el artículo 3º del Decreto 2277 de 1979, que son educadores oficiales aquellos que prestan sus servicios en entidades oficiales de orden nacional o territorial, siendo empleados oficiales del régimen especial, que una vez posesionados, quedan vinculados a la Administración por las normas previstas en la norma *ibídem*.

Alega que para el caso particular de la actora, es claro que ella reúne las condiciones anteriores, además, que en voces de lo expresado por los artículos 26 y 27 del Estatuto Docente- Decreto 2277 de 1979-, gozaba de derechos de y garantías propias de la carrera docente, pues se encontraba inscrita en el escalafón, fue designada en propiedad y tomó posesión del cargo, en consecuencia, en su parecer no puede desconocerse por parte de la UPTC los derechos laborales que le asistían aún al momento de su desvinculación, cuando dentro de sus estatutos se encontraba prevista la creación del ITIRR, por tanto, el mismo hace parte de su planta global de cargos, destacándose que los mismos fueron provistos por el ente universitario en



propiedad mediante un concurso público, por tanto, dicha función no desaviene lo previsto en la Ley 715 de 2001.

Atribuye como responsabilidad a cargo de la Administración, y hecho generador concreto, no la ilegalidad de los actos administrativos por medio de las cuales la demandante fue separada de su empleo, sino en i) la tardanza en la aplicación de la Ley 715 de 2001, es decir, en el año 2004, cuando el ente universitario autónomo decidió en virtud de la autonomía universitaria mantener el colegio, apartándose de la norma general que rige el sistema de competencias en materia de educación, estableciendo relaciones legales y reglamentarias con los docentes del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, las cuales sólo podría deshacer mediante las causales que establece la ley, creando una dependencia entre los docentes y la institución; y ii) por la aplicación indebida de la ley 715 de 2001, por cuanto en el año 2004, la actuación de la Universidad accionada con posterioridad a la decisión de apartarse de este ordenamiento jurídico, se consolida en una omisión administrativa que afecta los derechos de los docentes al mantenerse en una incertidumbre frente a su relación laboral con la entidad sin hacer los correspondientes estudios técnico jurídicos para adoptar dicha determinación.

Esgrime la existencia de un nexo de causalidad entre la acción y omisión de la entidad demandada y los perjuicios que aduce fueron irrogados a la demandante, implicaron la pérdida del empleo público de la que era titular la señora PALENCIA DE VERGARA, siendo consecuencia de ello y generando el perjuicio que se solicita se indemnice, consistente en la reparación de perjuicios que se generaron por la omisión administrativa de la Administración representada por la UPTC, en acoger uno u otro régimen respecto de las competencias educativas, pues al haberse suprimido de manera tardía el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama- ITIRR, de la estructura de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, se generaron perjuicios de índole material y moral a su representada, los cuales indica deben ser resarcidos y el único medio para reivindicar sus derechos fundamentales y constitucionales de carácter laboral, sin que se discuta la nulidad del acto administrativo de supresión, siendo sustentada la existencia de una falla en el servicio por el indebido funcionamiento de Administración, al demorarse en aplicar y hacerlo en forma indebida, la normatividad contenida en la Ley 715 de 2001, pues en su concepto era a la entrada en vigencia de dicha disposición legal - 1º de enero de 2002-, que debió el ente accionado haber hecho entrega al Municipio de Duitama la administración del ITIRR, y no haber prorrogado en el tiempo dicha circunstancia en detrimento de los derechos que le asisten a la demandada.



## 2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Por conducto de apoderado judicial la entidad demandada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC, presentó contestación a la demanda de manera oportuna, y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la misma. (fls. 135-150)

Se opuso a los argumentos esgrimidos por parte de la demandante, al partir de la base de una solicitud de reparación a su favor, sin soporte normativo ni probatorio alguno, cuando afirma que en esta clase de procesos se sugiere demostrar una responsabilidad objetiva del Estado a través de un daño especial, indicándose con certera claridad, cual es el rompimiento o desequilibrio del principio de igualdad de las cargas públicas, y así endilgar la responsabilidad de indemnización reclamada.

Añadió que no fueron aportadas por la interesada, pruebas de la cual se pueda colegir la debida imputación que derive en la responsabilidad de la UPTC, por tanto, considera que no se halla acreditado que el daño aparente padecido fuera consecuencia directa de una acción u omisión en la prestación de un servicio público a cargo de dicho ente universitario, pues de conformidad con las leyes y sus estatutos, es un ente autónomo de carácter nacional, estatal y público con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas de planeación del sector educativo, con sedes seccionales en la ciudad de Duitama, Sogamoso y Chiquinquirá y domicilio principal en la ciudad de Tunja, sujeto a las disposiciones legales, como lo establecido en la Ley 30 de 1992, que contempla que es función específica de dicho ente la prestación del servicio público de educación superior en sus distintas modalidades, pregrado, postgrado y de formación permanente en niveles de tecnología o pedagogía; en contraposición de lo contemplado por la Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictaron las normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 155, 288, 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, y el Acto legislativo No. 01 de 2001, para organizar la prestación de los servicios públicos de educación preescolar, básica media y técnica, determinándose con precisión que las instituciones de derecho público de educación superior, sólo pueden prestar el servicio público de educación superior, sin que le sea posible prestar los servicios de educación básica y media, los cuales son de competencia exclusiva de las entidades territoriales, razón que estimó suficiente para que fuera emitido el Acuerdo No. 078 de 1º de diciembre de 2009, disponiendo la supresión de su estructura orgánica el



ITIRR de Duitama, como organismo adscrito, y ordenando la entrega de los archivos y documentos del Instituto al Municipio de Duitama.

En cuanto al caso concreto de la demandante, expuso que por la modalidad en que fue contratada, se encontraba vinculada a la UPTC, bajo la modalidad de empleado público, no tenía vínculo laboral con el ente universitario, y tampoco tenía régimen de carrera docente en la universidad, regulado en el Acuerdo No. 021 de 1993, proferido por el Consejo Superior Universitario, en armonía con el artículo 75 de la Ley 30 de 1992, por lo cual no era legal ni fácticamente posible plantear una reincorporación al ente universitario para desarrollar actividades de docencia universitaria o en los niveles de educación preescolar, básica y media, pues dicho servicio ya no es prestado por el ente universitario, sino que se trasladó al Municipio de Duitama, en cumplimiento del mandato establecido en la Ley 715 de 2001.

Último a manera de petición especial, que se tenga en cuenta por el Despacho que la accionante vía acción de tutela logró el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnización, los cuales invoca sean reintegrados a la Administración, o que en caso de sentencia condenatoria sean tenidos en cuenta y compensados dichos valores.

Finalmente, propuso como *excepciones* las que denominó:

- **“PLEITO PENDIENTE”**: Indicó que en la actualidad se encuentra la accionante ejerciendo de manera simultánea la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011-00187, adelantada en el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, invocando la nulidad del Acuerdo No. 078 de 2009, mediante una demanda idéntica en sus hechos y pretensiones solicitando una cuantiosa indemnización, además, de haber instaurado una acción de tutela que por los mismos acontecimientos aquí debatidos.
- **“INEPTA DEMANDA”**: Señala que la demanda carece de requisitos constitucionales y legales de la acción de reparación directa, en vista que la entidad accionada únicamente se limitó a dar estricto cumplimiento a un mandato legal.



- **“INEXISTENCIA DE DAÑO ANTIJURÍDICO POR NO DEMOSTRARSE LA FALLA DEL SERVICIO EN SUS ELEMENTOS ESENCIALES”**: Expresa que por vía jurisprudencial se tienen establecidos unos parámetros para efectos de atribuir la responsabilidad administrativa del Estado, éntrelos i) la existencia de un daño, ii) la existencia de una acción u omisión atribuible a la Administración, y iii) la demostración de un nexo de causalidad entre la actividad de la Administración y la producción del daño; sin que el líbello introductorio se haya demostrado siquiera indiciariamente el presunto daño ocasionado por el ente universitario accionado, por tanto, considera que no existen elementos de hecho y de derecho que permitan establecer el menoscabo que padeció con el cumplimiento por parte de la Administración de un estricto mandato legal, sumado a que no puede atribuirse una acción u omisión a la UPTC, si se tiene en cuenta que el imperativo establecido en la Ley 715 de 2001, era de obligatorio cumplimiento, y que además de haberse ejecutado a cabalidad, resalta que dicha normatividad no estableció plazo alguno para su ejecución.

### 3. DESARROLLO DEL LITIGIO

La demanda fue radicada en la Oficina de reparto el 9 de marzo de 2012, ante el Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos del Circuito de Tunja (fl. 22); mediante auto del 24 de abril de 2013, se admitió la demanda (fl. 119-120), obedeciendo lo ordenado por parte del H. Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la providencia de 19 de febrero de 2013, que revocó el auto dictado por este estrado judicial el 21 de marzo de 2012, que había rechazado inicialmente la demanda (fls. 92-93); mediante auto de 12 de julio de 2013, el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, avocó el conocimiento del presente asunto, ordenando la continuación en el conteo de términos efectuado en el Juzgado de origen (fl. 125); el proceso de fijó en lista entre el 30 de enero y 13 de febrero de 2014 (fls. 129-130); siendo contestada la demanda por parte de la entidad accionada el 11 de febrero de 2014 (fls. 135-150); a través de proveído del 13 de agosto de 2014, se abrió el proceso a pruebas (fls. 151-152); mediante auto del 25 de marzo de 2015, se avocó por parte de este Despacho el conocimiento del presente asunto, ordenándose la elaboración de oficios y Despacho comisorio para efectos del recaudo probatorio que se encontraba en curso (fl. 160); por auto del 27 de mayo de 2015, fueron requeridas las partes con el objeto de retirar y tramitar los oficios y despachos comisorios elaborados por la Secretaría del Juzgado (fl. 174); con proveído de 30 de junio de 2015, se ordenó oficial al H. Tribunal Administrativo de Boyacá con el objeto de que fuera remitido con destino al *sub lite* copia del expediente de nulidad y restablecimiento del



de carrera, pues dicha prerrogativa era un requisito habilitante para que ejercer la docencia en instituciones de educación primaria o media, además, que afirma que durante el tiempo en que duró vigente la relación laboral, la entidad demandada cumplió con todas las obligaciones que tenía a su cargo en calidad de empleador.

Aduce que existe un actuar temerario por parte de la señora PALENCIA DE VERGARA al haber interpuesto casi de manera simultánea una acción de nulidad y restablecimiento del derecho con identidad de hechos y pretensiones, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, el cual dictó sentencia de 31 de marzo de 2014, inhibiéndose para pronunciarse con respecto al Acuerdo No. 078 de 1º de diciembre de 2009, declaró de oficio al excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por proposición jurídica incompleta respecto al oficio de 4 de enero de 2010, y se declaró la nulidad parcial del artículo 1º del Acuerdo 019 de 25 de mayo de 2010; decisión que fue confirmada en segunda instancia por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la sentencia calendada el día 30 de abril de 2015, razón por la cual refiere que al no estar demostrado un daño derivado de un hecho u omisión atribuible a la Administración, se denieguen en su totalidad las pretensiones de la demanda y se condene en costas a la accionada.

La **parte demandante** y el **Ministerio Público**, guardaron silencio en esta etapa procesal.

## 5. RECAUDO PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda, partiendo de los siguientes hechos demostrados:

- Mediante el Acuerdo No. 01 de enero 4 de 1961<sup>1</sup>, fue creado en su artículo Segundo, parágrafo 2º, el Instituto Tecnológico, compuesto por tres facultades, a saber, i) Facultad de Ingeniería Metalúrgica, ii) Facultad de Ingeniería de Minas, y iii) Facultad de Ingeniería de Transporte, y al interior de su parágrafo 3º literal b), se indicó que funcionarían como dependencias del Instituto Tecnológico, entre otros,

<sup>1</sup>“Por el cual se reorganiza la Universidad Pedagógica de Colombia”



como unidades de docentes, el Colegio de Bachillerato Técnico de Duitama "Rafael Reyes", que constituye el antiguo Instituto pedagógico Industrial. (fls. 34-37)

- A través de la Resolución No. 185 de 23 de abril de 1974, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, resolvió nombrar en el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama y a partir del 1º de marzo de 1974, a la señora GLORIA IRENE PALENCIA como profesora de tiempo completo 2da. categoría del Escalafón Nacional de Primaria, con sueldo mensual de \$2.400,00 correspondientes al fijado a su escalafón incluyendo una prima de \$200,00 reconocida por la Universidad. (fls. 27-28)
- Por certificación expedida el 8 de septiembre de 2008, el Vicerrector Académico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, hizo constar que la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA i) tomó posesión del cargo de Profesora de tiempo completo 2ª Categoría Escuela Piloto de Duitama, mediante Diligencia No. 3064 de 7 de mayo de 1974, siendo nombrada mediante Resolución No. 185 de 23 de abril de 1974, surtiendo efectos a partir del 1º de marzo de esa calenda; ii) que su régimen laboral y prestacional es el consagrado en el Decreto Ley 2277 de 1979, y demás normas reglamentarias para docentes de pre-escolar, básica y Media, y por lo tanto, no tiene carácter de Profesor Universitario, y iii) que para esa calenda se encontraba desempeñando funciones académicas. (fl. 26)
- A folio No. 03064 de 7 de mayo de 1974, obra el Acta de Posesión No. 03064, de la señora GLORIA IRENE PALENCIA INFANTE, como Profesora de tiempo completo 2ª Categoría en la Escuela Piloto de Duitama. (fl. 29)
- El Líder de Grupo de Gestión de Carrera de la Secretaría de Educación de Boyacá, certificó el 27 de agosto de 2008, que la docente GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA se encuentra clasificada en Escalafón Grado 13, según Resolución No. 2452 de 8 de agosto de 2001. (fl. 30)
- La señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA fue ascendida mediante Resolución No. 2452 de 8 de agosto de 2001, al grado 13 en el Escalafón Nacional Docente. (fl. 31)
- Mediante Resolución No. 2574 de 2001, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, efectuó al ascenso al grado 13 del escalafón nacional docente a la demandante, en calidad de profesora adscrita al ITIRR de Duitama y de conformidad con el Decreto No. 1465 de 19 de julio de la misma anualidad, expedido por la Junta Regional de Escalafón. (fl. 32)

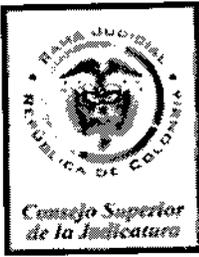


- Con oficio calendado el 4 de enero de 2010, el Rector de la UPTC comunicó a la educadora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, la supresión del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, de la estructura organizacional del ente universitario, y que por esa razón el instituto en mención se entregó al Municipio de Duitama, con el objeto de desarrollar la función educativa en los niveles, preescolar, básica, media y técnica, y en vista que ella desarrollaba su labor docente en esa dependencia que por disposición legal se suprimió, se dio por terminada su labor a partir del 12 de enero de 2010.

Se advirtió a la actora, que dentro del término legal, le serían cancelados sus emolumentos laborales a que hubiere lugar. (fl. 33)

- Fue a través del Acuerdo No. 078 de 1º de diciembre de 2009, proferido por el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, que se modificó la estructura orgánica del ente de educación superior, disponiendo modificar el literal c) del artículo 1º del Acuerdo 038 de 2001, en el sentido de suprimir como órgano adscrito a la estructura orgánica de la UPTC al “Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes”, con sede en el Municipio de Duitama; ordenando el traspaso de la administración del servicio público educativo prestado en el centro educativo en mención a dicha entidad territorial, ordenando a la rectoría de la universidad realizar los actos que garanticen el cumplimiento de esa determinación, autorizando al representante legal del Instituto Técnico contratar con la entidad territorial la prestación del servicio público educativo, sobre el proyecto Educativo Institucional (PEI) del ITIRR.

En su parte motiva el mencionado acto administrativo, consigna que en vista que el objeto o finalidad de la Universidad no es prestar el servicio de educación preescolar, básica y media, que prestaba en esa calenda a través del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes- ITIRR, se hace necesario traspasar la administración del servicio público educativo al Municipio de Duitama, en cumplimiento de los mandatos legales contenidos en la Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, por lo cual consideró necesaria la modificación de la estructura orgánica de la UPTC, ordenando la supresión del centro educativo ampliamente referido, y en vista que la universidad conserva los derechos intelectuales del proyecto educativo institucional del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, y sus bienes, consideró ponerlos a disposición del ente territorial, para que este pudiera mediante contratación del servicio público educativo, seguir prestando el mismo, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. (fls. 41-42)



- El 9 de junio de 2010, el Consejo Superior de la UPTC expidió el Acuerdo No. 019 de la misma anualidad, *"Por el cual se declara la imposibilidad jurídica y fáctica de dar cumplimiento a unos fallos de tutela"*, se reconoció que se encuentra en imposibilidad jurídica de declarar la supresión de cargos del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, por cuanto jamás existió planta de empleos para éste, y como dependencia fue suprimido como órgano adscrito en diciembre de 2009; así como declarar la imposibilidad fáctica de reintegrar las hoy ex docentes del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, por cuanto no existe en el ente universitario planta de empleos para prestar el servicio de educación preescolar, básica, media y técnica, aunado a que tal función es competencia exclusiva de los entes territoriales certificados en virtud de lo establecido en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 715 de 2001. (fls. 43-45)
- Mediante el Acuerdo No. 033 de 2004 *"Por medio del cual se reestructura el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama y se adopta su organización"*, el Consejo Superior de la UPTC enfatizó en cuanto a la naturaleza, los principios, la misión, visión, objetivos, organización, dirección y administración del instituto, composición del Consejo Directivo etc... del ITIRR de la ciudad de Duitama, indicando en su artículo 18, **que son los docentes de dicha institución empleados públicos del régimen especial, y se les aplican las disposiciones consagradas en el Estatuto de Profesionalización docente o las normas que lo modifiquen o sustituyan, y su vinculación se hará por medio de concurso.** (fls. 46-51)
- Copia auténtica de la Resolución No. 1900 de 25 de mayo de 2010, *"Por la cual se da cumplimiento a la sentencia de tutela de Segunda Instancia No. 2010-0024-01 proferida por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, el 30 de abril de 2010"*, en donde se dispuso por parte del Rector de la UPTC ordenar el reconocimiento de y pago de la indemnización por retiro del servicio de la ex docente del ITIRR de Duitama, GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA hasta el 25 de mayo de 2010, inclusive; decretando el pago de salarios y prestaciones a favor de la demandante, desde el 12 de enero al 25 de mayo de 2010; y liquidando los emolumentos reconocidos, así:
  - **Liquidación por indemnización**, según el fallo de tutela por valor de \$112.132.250,00 pesos.
  - **Liquidación de salarios y prestaciones**, según fallo por valor de \$9.925.200,00 pesos.
- Por medio del oficio No. 2008EE-46992 O de 12 de septiembre de 2008, la Directora de Descentralización del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, se dio



respuesta a la consulta elevada por parte del Rector de la UPTC, dirigida a que se le brindara orientación acerca de procedimientos y trámites a seguir para trasladar el manejo del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes- ITIRR al Municipio de Duitama, remitiéndole para el efecto, concepto emitido por parte de la Dirección de Fomento de Educación Superior del Ministerio acerca del tema, con el objeto de que fuera evaluado su contenido, así procediera a darle aplicación a lo pertinente, reiterando que el apoyo necesario que se requiriera por el ente universitario, para la formalización de la entrega del establecimiento educativo a la entidad territorial, conforme a los lineamientos de la Ley 715 de 2001. (fls. 57-61)

- A folios 62 a 69, obra copia de la sentencia dictada el 28 de octubre de 1998, por el Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala Plena, y mediante el cual se decidió de fondo la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por parte de varios docentes que para esa época se encontraban adscritos a la planta de personal de la UPTC, en el ITIRR de Duitama y la Escuela Piloto de esa misma ciudad, por medio de los cuales se indicó por esa Corporación que el régimen salarial y prestacional de dicho personal docente, no es el mismo de los docentes universitarios, en atención que al prestar sus servicios en preescolar, básica y media, se rige a través del Decreto 2277 de 1979.
- A través del oficio No. 2011EE2379 O 1 de 21 de enero de 2011, el Jefe de la Oficina Jurídica da contestación a la consulta que le fuere remitida por parte de la Procuraduría General de la Nación, enviada por el Departamento Administrativo de la Función Pública- DNFP, mediante la cual se responde al señor Álvaro Rojas Pinzón, que la situación de los docentes del ITIRR de Duitama, adscrito a la UPTC, a quienes se les dio por terminada su relación laboral con la entidad, como consecuencia de la supresión de la institución educativa, y teniendo en cuenta que la vinculación del antes mencionado, se dio como resultado de la convocatoria a concurso de docentes de tiempo completo en propiedad realizado por la Universidad, y en el que se ofrecía el régimen salarial y prestacional del Decreto 2277 de 1979; se concluyó que es el Estatuto Docente - Decreto 2277 de 1979-, el encargado de la establecer el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de las personas que desempeñan la función docente, en los niveles, preescolar, básica y media, sin que dicha norma determine el régimen salarial o prestacional de los docentes, por tanto, dichas personas son empleados oficiales del régimen especial, que una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en la disposición legal *ibídem*.

Así mismo, se indicó que el personal docente, directivo docente y administrativo de las instituciones educativas que dependen de las instituciones educativas que



dependen de las instituciones universitarias de educación superior, se rigen por lo establecido en los estatutos universitarios que correspondan a la universidad a la cual pertenecen, respetando los principios que rigen las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, entre los cuales hace parte el Estado. (fls. 67-70)

- El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, mediante sentencia de 30 de abril de 2010, dentro de la acción de tutela No. 2010-00024, adelantada por la señora GLORIA IRENE PALENCIA y otros, contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, revocó el fallo que había sido proferido en primera instancia por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Duitama, y conceder el amparo constitucional a los actores, ordenando en consecuencia que en el término de 48 horas se procediera a cancelar los salarios y prestaciones sociales a favor de los accionantes, hasta tanto no fuera formalizada la expedición de los actos administrativos que ordenen la supresión de los cargos y se proceda a la correspondiente indemnización, o hasta tanto se disponga su reubicación o traslado a empleos de igual o superior categoría a los que venían desempeñando. (fls. 72-89)
- Por medio del oficio No. VA-108 de 17 de junio de 2015, el Vicerrector Académico de la UPTC, refirió que conforme a la solicitud elevada por el Despacho, dentro de la planta de personal de la UPTC, no existen cargos de docentes igual o equivalente a las funciones que desempeñaban los docentes del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, aclarando que para el ingreso a la carrera docente de dicha Universidad, es necesario que se presente un concurso de méritos que se rige por las normas internas de la Institución, y que en el caso de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, se precisa que no se encontraba inscrita como docente en carrera de la Universidad.

Así mismo, que en ningún momento se contó con una planta de personal para el ITIRR de Duitama, autorizada y debidamente aprobada por el Gobierno Nacional en los términos del Decreto 2277 de 1979, y que el régimen jurídico de los docentes adscritos a dicha institución, que conforme al Acuerdo No. 038 de 2001, que determina la estructura orgánica de la Universidad, en su artículo 53, literal c) "Órganos Adscritos- Colegio Instituto Rafael Reyes", fue modificada por el Acuerdo 078 de 2009, suprimiendo el ITIRR, como órgano adscrito a esa Universidad.

En ese mismo sentido, se allegó dicha información y certificación por parte de la Jefe de la Oficina Jurídica y Coordinadora del Grupo de Talento Humano de la UPTC, mediante oficio No. CGTH-0870 de 17 de junio de 2015. (fls. 185-187)



- La Coordinadora del Grupo de Talento Humano de la UPTC, allegó constancia de los salarios y prestaciones sociales que le fueron cancelados a favor de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, entre los meses de enero de 1993, y enero de 2010. (fls. 185-225)
- Dentro del Cuaderno de Pruebas No. 1, obra copia auténtica del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho No. **2011-00187**, seguida por la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA en contra de la UPTC, documental de la cual podemos extraer:
  - Que el **15 de diciembre de 2010**, la aquí demandante a través de la mandataria judicial que la representa en la presente causa, radicó ante los Jueces Administrativos de esta ciudad, demanda de nulidad y restablecimiento del derecho invocando i) la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en el Acuerdo No. 078 de 2009, emanado del Consejo Superior de la UPTC, de la comunicación de “terminación laboral” suscrita por el Rector de la entidad demandada, de fecha 4 de enero de 2010, la Resolución No. 1900 de 25 de mayo de 2010 y el Acuerdo No. 019 de 9 de junio de 2010, proferido por el Consejo Superior de UPTC, y ii) que como consecuencia de ello se ordenara reintegrar a la actora al mismo trabajo y condiciones laborales que tenía al momento de ser desvinculada como docente escalafonada del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes- ITIRR de Duitama, y se condenara a restablecer los perjuicios del orden material y moral en cuantía aproximada de \$132.620.900,00 pesos. (fls. 2-18 Cuaderno de Pruebas No. 1)
  - Que el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, mediante sentencia de **31 de marzo de 2014**, decidió en fallo de primera instancia inhibirse para pronunciarse acerca de la nulidad del Acuerdo No. 078 de 2009, expedido por el Consejo Superior de la UPTC, declarar de oficio la excepción de “ineptitud sustantiva de la demanda por proposición jurídica incompleta”, respecto al oficio de fecha 4 de enero de 2010, y declarar la nulidad del artículo 1º del Acuerdo 019 de 25 de mayo de 2010, denegando las pretensiones de la demanda. (fls. 260-281 C. Pruebas No. 1)
  - La anterior decisión, que fue apelada por la parte actora y se confirmada en su integridad por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 12 A de Descongestión, a través de sentencia de 30 de abril de 2015, por tanto, la misma se encuentra debidamente ejecutoriada. (fls. 332-361 C. Pruebas No. 1)



- Al interior del Cuaderno de Pruebas No. 2, obran los antecedentes administrativos del Acuerdo No. 078 de 2009, por medio del cual se modificó la estructura orgánica de la UPTC, y se suprimió el ITIRR de Duitama, además, de copia de hoja de vida de la educadora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA.

## II. CONSIDERACIONES:

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, entra este Despacho a decidir de fondo sobre el debate planteado.

### 2.1. PROBLEMA JURÍDICO

En los términos del escrito introductorio y su contestación, corresponde a este Despacho establecer, sí:

*¿Es la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA-UPTC administrativa y extracontractualmente responsable a título de falla del servicio, por el presunto daño antijurídico padecido por parte de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, con ocasión de la omisión administrativa consistente en haber inaplicado oportunamente la Ley 715 de 2001, sin ejecutar la supresión de la estructura del ente universitario el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama el 1º de enero de 2002, como lo ordenaba esa disposición legal, y en su lugar lo efectuó hasta el 12 de enero de 2010?*

*¿Constituye una conducta reprochable de la parte actora, el hecho de haber adelantado la presente acción de reparación directa reclamando los mismos perjuicios que solicitó en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011-00187 a la entidad accionada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA UPTC, en ambos casos derivados de la supresión del cargo de educadora que ocupaba la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA?*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandante**

*Manifiesta que si la UPTC quería someter al régimen de la Ley 715 de 2001, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama- ITIRR ha debido hacerlo al momento de la entrada en vigencia de dicha disposición legal -1º de enero de 2002-, o en su defecto en el acto administrativo que reformó los estatutos de la universidad, es decir, en el Acuerdo 033 de 2004, pues la norma se encontraba vigente al momento de su expedición y no pretender hacerlo SEIS (6) Años más tarde, circunstancia que a su juicio le ha generando perjuicios materiales y morales a la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, derivados por la supresión de este órgano universitario con la consecuente pérdida del empleo público, la omisión en la aplicación de la Ley no está justificada en el acto administrativo que suprime la dependencia de la UPTC, máxime cuando la universidad pública en virtud del principio constitucional de la autonomía universitaria para poder adoptar una disposición de carácter general debe hacerlo mediante acto administrativo motivado, el cual no se profirió en el caso bajo estudio, y en la época en que ha debido hacerse.*



Adiciona que habiendo sido la actora una empleada pública de carrera administrativa regida por el Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente), tiene derecho a la respectiva indemnización a que se refieren las disposiciones legales citadas en precedencia, pues la tardanza en la declaratoria de su insubsistencia por indebida aplicación de la Ley 715 de 2001, en su debido momento le generó perjuicios y un desequilibrio en las cargas públicas derivada de la supresión tardía del cargo que ostentaba como docente y mediante el cual generaba los ingresos con los que mantenía a su núcleo familiar.

• **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada  
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC**

Se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, argumentando que no fueron aportadas por la interesada, pruebas de la cual se pueda colegir la debida imputación que derive en la responsabilidad de dicha entidad, en consecuencia considera que no se halla acreditado que el daño aparente padecido fuera consecuencia directa de una acción u omisión en la prestación de un servicio público a cargo de dicho ente universitario, pues de conformidad con las leyes y sus estatutos, es un ente autónomo de carácter nacional, estatal y público con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas de planeación del sector educativo; aunado al hecho que conforma la Constitución y la Ley las instituciones de derecho público de educación superior, sólo pueden prestar el servicio público de educación superior, sin que le sea posible prestar los servicios de educación básica y media, los cuales son de competencia exclusiva de las entidades territoriales, razón que estimó suficiente para que fuera emitido el Acuerdo No. 078 de 1º de diciembre de 2009, disponiendo la supresión de su estructura orgánica el ITIRR de Duitama, como organismo adscrito, y ordenando la entrega de los archivos y documentos del Instituto al Municipio de Duitama.

Alega que en cuanto al caso concreto de la demandante, se encontraba adscrita a la UPTC bajo la modalidad de empleado público, no tenía vínculo laboral con el ente universitario, y tampoco tenía régimen de carrera docente en la Universidad, regulado en el Acuerdo No. 021 de 1993, proferido por el Consejo Superior Universitario, en armonía con el artículo 75 de la Ley 30 de 1992, por lo cual no era legal ni fácticamente posible plantear una reincorporación al ente universitario para desarrollar actividades de docencia universitaria o en los niveles de educación preescolar, básica y media, pues dicho servicio ya no es prestado por el ente universitario, sino que se trasladó al Municipio de Duitama, en cumplimiento del mandato establecido en la Ley 715 de 2001, además, que la accionante vía acción de tutela logró el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnización, los cuales invoca sean reintegrados a la Administración, o que en caso de sentencia condenatoria sean tenidos en cuenta y compensados dichos valores.

Propuso como excepciones las que denominó "pleito pendiente", "inepta demanda" e "inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales".

• **Tesis argumentativa propuesta por el Despacho**

El Juzgado declarará probada la excepción de "inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales" propuesta por la entidad accionada y negará las pretensiones de la demanda, al considerar que no se demostró la existencia de una falla del servicio atribuible a la entidad accionada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC, al no dar aplicación inmediata de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, en el sentido de efectuar la supresión del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama- ITIRR, y haberlo entregado desde el 1º de enero de 2002, o en la fecha que se efectuó la reestructuración del ente universitario en el año 2004, al Municipio de Duitama como se ejecutó mediante el Acuerdo 078 de 1º de diciembre de 2009, pues contrario a evidenciarse la causación de perjuicios a los intereses de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, se observa que se benefició con varios años de trabajo y remuneración salarial y prestacional por la prestación de sus servicios educativos a la comunidad de la ciudad de Duitama, por tanto, la presunta omisión atribuida a la Administración se



configura como un beneficio del que disfrutó de manera permanente e ininterrumpida, aún cuando no gozaba de derechos de carrera ni de un fuero especial para haber permanecido en la planta de personal de la UPTC.

De otro lado, considera el Despacho que de haber sido cierta e inminente la existencia de unos perjuicios atribuibles a la entidad demandada, por la omisión de no aplicar de manera inmediata lo establecido por la Ley 715 de 2001, esto es, suprimir de su estructura la planta de personal del ITIRR y entregar su administración al Municipio de Duitama a partir del 1° de enero de 2002, era deber de la interesada reclamar ante el ente universitario su aplicación, para luego controvertirlo en vía jurisdiccional, no obstante no acreditó haberlo ejecutado, por ello, no pueden ser de recibo los argumentos expuestos en el libelo demandatorio, máxime, cuando se demostró en el sub iudice la impugnación de lo legalidad de los actos administrativos de desvinculación de la actora a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conducta que resulta reprochable y se consolida como un abuso del derecho al tratar de lograr ser favorecida por una indemnización derivada de unos mismos fundamentos fácticos, mediante el ejercicio de dos medios de control diversos.

### 3. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Las excepciones constituyen medios de defensa de la parte demandada que pueden atacar la acción o la pretensión. Las primeras impiden un examen de fondo, es decir, de resultar demostradas imponen una inhibición. Las segundas, es decir, las que atacan la pretensión, de prosperar conllevan la negativa de las pretensiones de la demanda.

Sobre el particular el Consejo de Estado<sup>2</sup> en reiteradas oportunidades ha señalado que los argumentos de defensa contra atacan los hechos y el derecho propuestos por el demandante mientras que las excepciones de fondo tienen como finalidad plantear situaciones extintivas del derecho o impeditivas de la acción. La excepción debe versar sobre un hecho impeditivo o extintivo de la acción. Por ello, no puede confundirse con la negativa de los hechos y del derecho en que la demandante sustenta su pretensión, pues no constituiría una excepción sino el ejercicio global de la defensa a través del cual se pretenden desvirtuar las pretensiones del actor, conduciendo a un pronunciamiento de fondo<sup>3</sup>.

Descendiendo al *sub examine*, se debe precisar que respecto a la excepción propuesta por la UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA- UPTC, denominada "inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales", ésta no va dirigida a plantear una situación extintiva del

<sup>2</sup> Consejo de Estado, providencia del 15 de julio de 2010, Radicación No. 11001-03-28-000-2009-00045-00(4150), Consejera Ponente: doctora Susana Buitrago Valencia.

<sup>3</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias del 23 de noviembre de 1992, rad. 1856, MP. Ernesto Rafael Ariza Muñoz y del 23 de junio de 1995, rad. 3205, MP. Libardo Rodríguez Rodríguez y Sección Quinta, sentencia del 4 de septiembre de 2008, rad. 4150, MP. Filemón Jiménez Ochoa.



derecho que impida el ejercicio de la acción de reparación directa, por lo tanto, se resolverá en el caso concreto.

Sin embargo, y como quiera que por parte del ente universitario accionado se formularon las excepciones de “*inepta demanda*”, y “*pleito pendiente*” es preciso entrar a resolver en este acápite de la sentencia sobre la prosperidad o improsperidad de estas que se encuentran acometiendo la procedencia de la acción, descendiendo el Despacho a pronunciarse sobre las mismas.

### 3.1. Pleito pendiente:

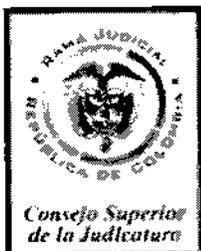
Indicó el apoderado judicial de la entidad encartada, que en la época en que se dio contestación a la demanda, se encontraba la educadora PALENCIA DE VERGARA ejerciendo de manera simultánea la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011-00187, tramitada en el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, invocando la nulidad del Acuerdo No. 078 de 2009 que suprimió el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama de la estructura de la UPTC, mediante una demanda idéntica en sus hechos y pretensiones solicitando una cuantiosa indemnización, además, de haber instaurado una acción de tutela que por los mismos acontecimientos aquí debatidos.

Con respecto al pleito pendiente, como una excepción contemplada de naturaleza previa por parte del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, el Órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha hecho referencia en los siguientes términos, acerca de su configuración:

*“Conoce la Sala que el Código de Procedimiento Civil establece como excepción previa la de pleito pendiente, entre las mismas partes y sobre el mismo asunto, con el fin de evitar la existenciu de dos o más procesos judiciales con identidad de partes, de causa y de pretensiones, así como la eventualidad de fallos contradictorios respecto del mismo asunto. La configuración de la excepción de pleito pendiente supone la presencia de los siguientes requisitos, en forma concurrente: i) Que se esté adelantando otro proceso judicial, ii) identidad en cuanto al petitum, iii) identidad de las partes y iv) identidad en la causa petendi.(...)”<sup>4</sup>*

Con base en el precedente jurisprudencial en cita, no cabe duda que la excepción no tiene vocación de prosperidad, como quiera que no se encuentran reunidas la totalidad de exigencias necesarias para declarar su prosperidad, pues si bien es

<sup>4</sup> Consejo de Estado- Sección Tercera. Sentencia de 13 de noviembre de 2008. Radicación: 25000-23-26-000-1998-01148-01(16335). Actor: Bogotá Distrito Capital. Accionado: ANDRES PASTRANA ARANGO Y RUBEN DARIO LIZARRALDE. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.



cierto dentro del *sub examine* está demostrado con suficiencia que existe identidad entre las partes en este proceso y el relacionado por la accionada:

i) En el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, se adelantó el proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011-00187 seguido por la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA contra de la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC, dentro del cual fue proferida sentencia de primera instancia el **31 de marzo de 2014**, inhibirse para pronunciarse acerca de la nulidad del Acuerdo No. 078 de 2009, expedido por el Consejo Superior de la UPTC, declarar de oficio la excepción de “ineptitud sustantiva de la demanda por proposición jurídica incompleta”, respecto al oficio de fecha 4 de enero de 2010, y declarar la nulidad del artículo 1º del Acuerdo 019 de 25 de mayo de 2010, denegando las pretensiones de la demanda, decisión confirmada en segunda instancia en todas sus partes por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá en fallo de 30 de abril de 2015; por tanto, ya no se encuentra pendiente de decisión alguna ese proceso, como quiera que en ambas instancias el conflicto ya fue objeto de pronunciamiento y se encuentra ejecutoriado, y su resultado fue puesto en conocimiento en el plenario.

ii) No existe identidad en el *petitum*, por cuanto si bien en ambos casos se solicita la indemnización y pago de perjuicios derivados de la desvinculación por supresión del cargo de la señora PALENCIA DE VERGARA, mediante la acción de ***nulidad y restablecimiento del derecho*** que cursó en primera instancia en el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, se pretendió la declaratoria de nulidad del Acuerdo 078 de 1º de diciembre de 2009, por el cual se modifica la estructura de la entidad accionada, emanado del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en lo que se encontraba afectando a la señora PALENCIA DE VERGARA; así como de la comunicación de Terminación Laboral de 4 de enero de 2010, suscrita por el Rector de la UPTC; mientras que en la presente actuación de ***reparación directa*** contenida en el artículo 86 del C.C.A. se pretende la declaratoria de responsabilidad civil y extracontractual por la supuesta omisión administrativa consistente en la tardanza en aplicación de la Ley 715 de 2001, y no haber suprimido de la estructura de la universidad el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, y no eliminar en tiempo de la planta global de la UPTC, el cargo de docente que ostentaba la demandante en esa institución a la entrada en vigencia de la referida ley -1º de enero de 2002-, y hacerlo sólo hasta el 12 de enero de 2010, circunstancia que a su juicio la privó de su única fuente de ingresos y que en esa calenda la dejó imposibilitada para acceder a otro empleo o



cargo público; por tanto, en uno y otro caso, pese a existir coincidencia y analogía en la causa *petitum*, al girar ambas controversias en los hechos derivados de la supresión de la planta de personal del ITIRR de Duitama, se encuentran ajustadas las declaraciones en cada demanda a cada uno de los medios de control adelantados por la aquí demandante, razón suficiente para desestimar los escasos argumentos exhibidos en el medio exceptivo propuesto.

### 3.2. Inepta demanda:

Aduce el apoderado de la demandada que el libelo demandatorio carece de requisitos constitucionales y legales de la acción de reparación directa, en vista que la entidad accionada UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA- UPTC, únicamente se limitó a dar estricto cumplimiento a un mandato legal.

El artículo 137 del C.C.A., establece:

*"Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al Tribunal competente y contendrá:*

- 1. La designación de las partes y de sus representantes;*
- 2. Lo que se demanda;*
- 3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento a la acción;*
- 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación;*
- 5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer;*
- 6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia."*

El Máximo Órgano Colegiado en materia de lo Contencioso Administrativo, en relación con los requisitos formales del derecho de acción antes expuestos, deben ser entendidos y analizados en la medida en que con ellos se protejan derechos sustanciales de las partes, como el debido proceso, y que los principios en virtud de los cuales las formas adquieren relevancia y deben ser protegidas, son los límites que el Juez debe tener en cuenta al momento de determinar si es viable efectuar un análisis de fondo a la cuestión debatida, o si, por el contrario, debe declararse inhibido para emitir un pronunciamiento, además, de ser un deber del Juez integrar e interpretar la demanda de forma tal que supere los meros formalismos y llegue a impartir justicia, de fondo y sin dilaciones.

Al respecto, resulta oportuno citar el siguiente aparte jurisprudencial:



**“No se puede incurrir en el rigorismo de impedir al juzgador la interpretación de la demanda, sacrificando el derecho sustancial en aras de ciertas formalidades. Por ello el juez debe valorar su contenido aun cuando ella no esté muy acorde con la técnica procesal.”<sup>5</sup>**

*Ahora bien, es cierto que la formulación que en la demanda se hace sobre las normas violadas y su concepto de violación no se ajusta a los parámetros establecidos en el artículo 137 del C.C.A., lo cual podría degenerar en una inepta demanda.*

(...)” - Destaca el Despacho-

Pues bien, para el Juzgado la excepción propuesta carece de vocación de prosperidad, pues en primer orden, nótese que por parte de la excepcionante no se indicaron cuáles eran a su juicio aquellos requisitos Constitucionales y Legales de los que carece la demanda de reparación directa de la actora, aunado al hecho que dentro de los requisitos taxativos del artículo 137 del C.C.A., no se haya como uno de las exigencias efectuadas por el legislador para la admisión e impulso de una demanda, el hecho de demostrar la existencia del *daño antijurídico* que se irroga presuntamente al accionante, y que en caso de obviarse tal asunto por parte del libelista, no sería esta una causal para declarar avante la ineptitud de la demanda, y con ello, la inhibición para conocer de fondo de la controversia, *máxime* cuando como lo ha dicho el Órgano de cierre de esta Jurisdicción, al incurrirse en esa clase de rigorismos se sacrificaría el derecho sustancial por una formalidad.

Adicionalmente, cabe indicar que del estudio del escrito introductorio, se observa que el objeto que se persigue es llegar a demostrar la responsabilidad que le podría asistir a la Administración por la omisión de no haber aplicado una disposición legal de manera oportuna -Ley 715 de 2001-, lo que a su juicio se configuró como un daño antijurídico que devino acompañado de una serie de perjuicios, circunstancia que de ser demostrada daría lugar a la eventual reparación del menoscabo padecido a favor de la demandante, por ello, dicha situación corresponde ser demostrada por la parte interesada, y precisamente para ello optó por acceder al aparato jurisdiccional, situación de más para rechazar los escasos argumentos elevados en la excepción y proseguir con el estudio de fondo del presente asunto.

#### 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para llegar a una decisión respecto del objeto de la Litis planteada el Despacho estudiará el planteamiento propuesto en el problema jurídico, al tenor del siguiente

<sup>5</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda; 26 de mayo de 1994; M. P. doctor Álvaro Lecompte Luna; Radicado interno No. 4929; actor: Edilfredo Morales Villegas.



orden expositivo así: **i)** Del régimen de responsabilidad del Estado y el título jurídico de imputación; **ii)** De la falla del servicio como título de imputación; **iii)** de la distinción entre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa; y **iv)** De la naturaleza jurídica del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes-ITIRR de Duitama.

#### 4.1 DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y EL TÍTULO JURÍDICO DE IMPUTACIÓN

En tratándose del régimen de responsabilidad aplicable ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que en virtud del principio *iuranovit curia*, corresponde al fallador determinar el régimen que se adecúe a los hechos que han sido traídos por las partes al debate judicial. Al respecto se ha manifestado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

*"...En efecto, es posible analizar la responsabilidad patrimonial del Estado bajo un título de imputación diferente a aquel invocado en la demanda, en aplicación al principio iuranovit curia, que implica que frente a los hechos alegados y probados por la parte demandante, corresponde al juez definir la norma o el régimen aplicable al caso, potestad del juez que no debe confundirse con la modificación de la causa petendi, esto es, de los hechos que se enuncian en la demanda como fundamento de la pretensión..."<sup>6</sup> (Negrilla fuera de texto).*

Según el artículo 90 de la Constitución Política, para que sea procedente la declaratoria de responsabilidad, se exige la presencia de tres elementos fundamentales: **a).** Un daño antijurídico; **b).** Una acción u omisión de la administración y **c).** Un nexo de causalidad entre éste y aquella, es decir, que el resultado (el daño) le sea imputable al Estado, vale repetir, que sea consecuencia directa de la acción u omisión del servidor público. Señala la norma:

*"Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste."*

#### 4.2. DE LA FALLA DEL SERVICIO COMO TÍTULO DE IMPUTACIÓN.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia de 26 de marzo de 2008. Rad.: 76001-23-31-000-1995-01435-01(16734). Actor: Efraín Pachón y otros. Demandado: Nación- Ministerio de Defensa- Ejército Nacional. Referencia: Acción de Reparación Directa.



Cuando se advierte que el daño no se produjo accidentalmente, sino por un mal funcionamiento de la Administración, se debe poner de presente que el título de imputación bajo el cual se debe definir el litigio, es el régimen de Responsabilidad del Estado - Falla en el Servicio, en el cual se debe comprobar la existencia de tres elementos necesarios a saber **a)** Un daño antijurídico; **b)** Una acción u omisión de la administración y **c)** Un nexo de causalidad entre este y aquella, es decir, que el resultado (el daño) le sea imputable al Estado, vale repetir, que sea consecuencia directa de la acción u omisión del servidor público.

Como regímenes de responsabilidad subjetiva se definen los de *falla del servicio* y *falla presunta del servicio*, aplicables cuando en la causación del daño no media actividad peligrosa, y se estructuran sobre la base de una conducta anormal de la Administración, por **retardo**, irregularidad, ineficiencia u omisión; que en el primero debe probarse, y en el segundo se presume.

A diferencia de los anteriores, en los llamados regímenes objetivos, la responsabilidad se estructura sin necesidad de culpa o falla del servicio, es el caso del denominado riesgo excepcional, aplicable cuando en la causación del daño, media actividad o elemento peligroso, y dentro del cual solo se exige probar el hecho, el daño y el nexo de causalidad, sin que constituya eximente la diligencia o ausencia de culpa.

Como elementos de la falla del servicio el Consejo de Estado ha señalado en sus pronunciamientos de vieja data<sup>7</sup>:

*“...La responsabilidad patrimonial por falla del servicio, como se ha manifestado por la Corporación de tiempo atrás, se configura por los siguientes elementos: “a) Una falta o falla del servicio o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La falta o falla de que se trata, no es la personal del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración; “b) Lo anterior implica que la administración ha actuado o ha dejado de actuar, por lo que se excluyen los actos del agente, ajenos al servicio, ejecutados como simple ciudadano; “c) Un daño que, implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, bien sea civil, administrativo, etc., con las características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.; “d) Una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración y el daño, sin la cual aún demostrada la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización...”*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de octubre de 1976, Consejero Ponente, Doctor: Jorge Valencia Arango.



En la falla del servicio, debe probarse además de la conducta anormal de la Administración, por retardo, irregularidad, ineficiencia u omisión, el daño con características de particular, cierto y determinado y jurídicamente tutelado por el derecho, y el nexo de causalidad eficiente y determinante entre la anomalía y el daño.

#### 4.3. DE LA DISTINCIÓN ENTRE LAS ACCIONES DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y REPARACIÓN DIRECTA

El Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 86, la Acción de Reparación Directa, en los siguientes términos: *“La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.* (Resaltado fuera de texto).

Así las cosas, es evidente que para que se pueda incoar la acción impetrada en el *sub lite*, el daño que se considera ocasionado a los demandantes por parte de la Administración debe provenir de una **omisión, una operación administrativa, o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.**

A su vez, el artículo 85 del mismo estatuto procesal consagró la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, a de otra clase, o la devolución de la que pagó indebidamente”*

De lo anterior se colige que cuando una persona crea que se le ha lesionado un derecho amparado, podrá solicitar la nulidad del acto administrativo que lo vulnere y su consecuente restablecimiento del derecho y/o la reparación del daño irrogado. Es decir, que **cuando el daño que se considera se ha ocasionado, proviene de un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.**

En consecuencia, resulta pertinente afirmar que el legislador estableció diferentes tipos de acciones contenciosas que pueden ser promovidas por los interesados; no obstante, tal situación no significa que la escogencia de las mismas estén a arbitrio de quien la pretende, pues tal situación dependerá de los móviles y fines, los cuales



deben estar en concordancia con la acción que se pretenda entablar. De acuerdo a esto el Consejo de Estado, ha manifestado de manera reiterada, lo siguiente:

*“Al respecto, es claro para la Sala que, existiendo actos administrativos de los cuales se deduce supuestamente un perjuicio, éstos deben ser impugnados y no pueden serlo por la acción de reparación directa.*

*“En el presente caso, se trata de las Resoluciones No. 733 y 737 del 29 de octubre de 1.993, por medio de las cuales el INCORA adjudicó, en calidad de bien baldío, parte de un inmueble a unos particulares; en consecuencia, la acción que tiene la persona que alega ser titular del derecho de propiedad sobre el bien adjudicado como baldío, y que resulta pertinente para lograr el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios que esa decisión crea, no es otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho, acción esta que tal y como lo consagra el artículo 85 del C.C.A, tiene por objeto, en primer lugar, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, en segundo lugar, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.*

*“En virtud de lo anterior, hizo bien el a quo cuando declaró probada la excepción de acción indebida, respecto de las pretensiones tercera y cuarta de la demanda, que apuntan a obtener la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada por los daños y perjuicios sufridos por el actor, ‘...con ocasión de la pérdida definitiva por adjudicación de parte del inmueble denominado ‘LAS VIRGINIAS’ (...).’*

*“En efecto, frente a las Resoluciones Nos. 733 y 737 del 29 de octubre de 1.993, por medio de las cuales el INCORA adjudicó como si fueran baldíos parte del predio La Virginia a los señores Omar Medina Mendoza y Juan Ignacio Romero Sánchez, siendo como eran de propiedad del demandante, éste debió impugnar judicialmente tales decisiones, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término legalmente estipulado para ello (art. 136, CCA).*

*“En las mencionadas circunstancias, no resulta procedente la reclamación de perjuicios a través de la acción de reparación directa, **pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la elección de la acción no depende de la voluntad, el arbitrio o el querer del demandante, sino que obedece a la precisa finalidad que con ella se persigue y a las normas que la consagran y que describen los eventos que dan lugar a su procedencia; y cuando de lo que se trata es de reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos con ocasión de la actividad de las entidades del Estado, debe establecerse cuál es el origen del daño, pues éste indicará así mismo cuál es la acción procedente.***

*“En el caso de la acción de reparación directa, tal y como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la misma procede para reclamar directamente la reparación del daño, cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.*

*“**En cambio, cuando el daño proviene de una decisión administrativa ilegal, la acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 ibidem, conforme al cual ‘Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho...’, o en normas especiales.***

*“Cada una de las anteriores acciones, por otra parte, tiene sus propios requisitos y términos de caducidad y es así como, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora-, tiene un término de caducidad de 2 años, contados a*



*partir de la publicación cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos (art. 136, Código Contencioso Administrativo)”<sup>8</sup>.*

De acuerdo a lo anterior, se debe afirmar que la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, considera la distinción y la procedencia de las acciones a partir del origen del daño, siendo procedente entonces la de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando los perjuicios que se alegan provengan de un acto administrativo.

De igual forma, se estableció que la acción de reparación directa será procedente cuando su fuente esté en un hecho, omisión u operación administrativa, no obstante, la jurisprudencia ha establecido dos (2) excepciones claras respecto a la procedencia de la citada acción, las cuales son: i) los daños que se hubieren causado por un acto administrativo legal y ii) los daños cuya fuente sea la ejecución de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa o de anulación por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ya la jurisprudencia del órgano cierre de la jurisdicción ha precisado:

*“Para dotar de eficacia al derecho de acción, el legislador ha consagrado diferentes “tipos de acciones” que podrán ser impetradas ante esta jurisdicción por los interesados en impulsar un litigio, sin que esto signifique que su escogencia queda al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción.”*

*El Código Contencioso Administrativo consagra como indemnizatorias tanto las acciones de reparación directa (art. 86), como las de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85), aunque cada una con unos fines, móviles y motivos diferentes, en la medida en que la actuación generadora del daño cuya reparación se demanda es en la primera la acción, omisión, operación administrativa u ocupación de inmueble, mientras que en la segunda el daño proviene directamente del acto administrativo, siendo necesario para predicarse la antijuridicidad de aquél, la nulidad del acto.*

*En relación con la procedencia de las mencionadas acciones esta Sala ha señalado:*

*“Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C. C. Administrativo se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicos.”*

*La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber*

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, Exp. 16054, C.P. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.



causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta<sup>9[3]</sup>”.

*Es claro que el legislador estableció las acciones que son procedentes para reclamar ante la justicia el resarcimiento del daño antijurídico causado como consecuencia del comportamiento o la actividad del Estado. Cuando dicho comportamiento se materializa **en acto administrativo ilegal será necesario acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y cuando se concreta en una operación, hecho u omisión o en un acto legal que altera el principio de igualdad de las cargas públicas, será la acción de reparación directa la idónea para reclamar la indemnización de los perjuicios causados***<sup>10</sup>”.

Es así que el Consejo de Estado ha aceptado la interposición de la acción de Reparación Directa, en los casos en los cuales el demandante busca la reparación de un daño causado con **un acto administrativo cuya legalidad no se discute, con fundamento en el daño especial.**

Para tal efecto, ha señalado que el daño especial es aquel que se ocasiona en ejercicio de una actuación legítima del Estado, pero que por razones de equidad debe ser indemnizado en virtud del rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas. Así, en sentencia proferida el 8 de marzo de 2007<sup>11</sup> expresó:

*“Vista en forma panorámica la evolución jurisprudencial en punto de responsabilidad estatal por actos normativos legítimos, puede afirmarse que tras la construcción de la responsabilidad por la expedición y aplicación de normas constitucionales, de preceptos legales, así como de actos administrativos, cuya “juridicidad” no es reprochada, y que no obstante su “licitud” o “legitimidad” pueden entrañar algún daño antijurídico que comprometa la responsabilidad del Estado, hay un común denominador; ese elemento que se predica de la responsabilidad estatal con ocasión de estos tres niveles normativos no es otro que el régimen de responsabilidad aplicable: el daño especial.*

(...)

*Por manera que la jurisprudencia ha definido al daño especial, como aquel que se inflige al administrado en desarrollo de una actuación legítima del Estado ajustada en un todo a la legalidad pero que debe ser indemnizado por razones de equidad y de justicia distributiva, en la medida en que aquel se ha beneficiado a costa de un daño anormal, desmesurado o superior a aquel que deben sufrir los administrados en razón a la naturaleza particular del poder público, el cual entraña de esta suerte un rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas. De modo que aun la actividad estatal legítima “tanto por la existencia y extensión del derecho que ejercita como por la fidelidad al procedimiento determinado legalmente” - esto es, en ejercicio de sus competencias y obrando dentro del marco de las disposiciones legales- puede ocasionar al administrado un daño anormal, superior al que deben sufrir otros colocados en idénticas condiciones, que por lo mismo excede el sacrificio que el común de los ciudadanos debe soportar, entraña el rompimiento de la “equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa*

<sup>9[3]</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 19 de julio de 2007. Expediente. 2006015080 (33628)

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 9 de diciembre de 2010. Consejera Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación No. 15001-23-31-000-2007-00234-01 (38488)

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Radicación número: 66001-23-31-000-1997-03613-01(16421). Actor: CARLOS SAMMY LOPEZ MUSTAFA.



*para los administrados la existencia del Estado” y compromete así la responsabilidad patrimonial de la administración pública.”*

De las citas jurisprudenciales antes transcritas, podemos extraer las siguientes conclusiones: i) La escogencia de la acción no queda al arbitrio del actor, según sus particulares intereses u oportunidades; ii) La escogencia de la acción siempre dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción; iii) Los artículos 85 y 86 del C.C.A, consagran acciones indemnizatorias; cada una de ellas con unos fines, móviles y motivos diferentes, en la medida en que la actuación generadora del daño cuya reparación se demanda es distinto; en la acción de reparación directa el daño proviene de un hecho, omisión, operación administrativa u ocupación de inmueble; en la acción de Nulidad y Restablecimiento, el daño proviene directamente del acto administrativo, siendo necesario para predicarse la antijuridicidad de aquél, la nulidad del acto; iv) Jurisprudencialmente se ha aceptado también, que se demande por la vía de reparación directa, la indemnización de un daño que se causa por un **acto legal** cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas. En tanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es procedente cuando el daño proviene del **acto administrativo ilegal** y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado, por ende esta será la acción correcta, siempre que exista un acto administrativo del cual se acusa su ilegalidad por derivar un perjuicio.

Ahora bien, en el específico caso en que se pretende la declaración de la responsabilidad de la Administración a través de la acción de reparación directa, cuando la causa de los perjuicios se atribuye a la expedición de un acto administrativo, ha dicho el Máximo Órgano Colegiado en materia de lo Contencioso Administrativo:

“No es posible que se pretenda a través del ejercicio de la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del C.C.A., la indemnización de los perjuicios que le habría causado la Administración Seccional al actor como consecuencia de la ilegalidad de un ucto administrativo de contenido particular, pues por regla general la obligación indemnizatoria en estos eventos emerge cuando el juez natural del acto declara su nulidad como resultado de la pretensión que en tal sentido formule el demandante, precisamente u través del ejercicio válido y oportuno de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por ser ésta la procedente.

(...)

*Debe recordarse que la procedencia de una u otra acción y su elección por parte del demandante, tienen relación con el debido proceso del posible demandado, de manera que*



*no puede entenderse que la indebida escogencia de la acción es un simple defecto formal de la demanda*<sup>12</sup>.

De esta manera, la determinación de cuál debe ser la acción que se debe instaurar no se encuentra al arbitrio del interesado sino que la misma depende de los requisitos previstos por el para hacerla procedente, es así como la acción que fue prevista por el legislador para obtener la indemnización por los perjuicios ocasionados por las acciones, omisiones, operaciones administrativas u ocupación de bien inmueble, fue la de reparación directa; en tanto que la nulidad y el restablecimiento del derecho procede cuando el daño se concreta en un acto administrativo, que se presume ilegal.

La Jurisprudencia, como fuente auxiliar del Derecho ha definido de manera concreta en qué casos procede bien sea la acción de reparación directa, o la de nulidad y restablecimiento del derecho, una vez efectuado el estudio de los hechos, pretensiones y fundamentos de derecho del escrito introductorio, ya que de allí se derivan los fines, móviles y finalidad que llevan a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que legalmente le son permitidos a la acción. Indicó al respecto la Sección Tercera de la Alta Corporación:

*“En este contexto, el problema jurídico que hoy ocupa la atención de la Sala, estriba en establecer, si la acción ejercida por el actor era la indicada o si por el contrario se presentó una indebida escogencia de la misma, para lo cual, se estudiarán los eventos de la precedencia de las acciones de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho y con base en ese estudio se procederán a verificar los hechos y de las pretensiones de la demanda, toda vez que es a partir de los mismos que debe determinarse la acción procedente para la reclamación de los perjuicios.*

*1.2.1. Para dotar de eficacia al derecho de acción, el legislador ha consagrado diferentes tipos de acciones que podrán ser impetradas ante la jurisdicción por los interesados en impulsar un litigio, sin que esto signifique que su escogencia queda al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio, los cuales deben coincidir con aquellos que permite la acción.*

*El Código Contencioso Administrativo consagra como indemnizatorias tanto las acciones de reparación directa (art. 86), como las de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85), aunque cada una con unos fines, móviles y motivos diferentes, en la medida en que la actuación generadora del daño cuya reparación se demanda es en la primera la acción, omisión, operación administrativa u ocupación de inmueble, mientras que en la segunda el daño proviene directamente del acto administrativo, siendo necesario solicitar la nulidad del mismo.*

*En relación con la procedencia de las mencionadas acciones esta Sala ha señalado:*

*‘Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C. C. Administrativo se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 23 de junio de 2010, Exp. No.: 85001-23-31-000-1998-00129-01(18319), Actor: MANUEL ANTONIO CELY AGUILERA, Demandada: DEPARTAMENTO DE CASANARE.



hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta<sup>13</sup>.

Es claro que el legislador estableció las acciones que son procedentes para reclamar ante la justicia el resarcimiento del daño antijurídico causado como consecuencia del comportamiento o la actividad del Estado. Cuando dicho comportamiento se materializa en acto administrativo ilegal será necesario acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y cuando se concreta en una operación, hecho u omisión o en un acto legal que altera el principio de igualdad de las cargas públicas, será la acción de reparación directa la idónea para reclamar la indemnización de los perjuicios causados.<sup>14</sup> (Negrilla y subraya fuera de texto)

#### 4.4. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO TÉCNICO INDUSTRIAL RAFAEL REYES- ITIRR DE DUITAMA.

La Constitución Política en su artículo 69, prevé la garantía a la autonomía universitaria y señala que la ley debe establecer un régimen especial para las Universidades del Estado. A su vez, la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior, reconoce a las Universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas<sup>15</sup> y señala que su régimen especial comprende la organización del personal docente y administrativo<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Ruth Stella Correa Palacio, Auto del 19 de julio de 2007. Expediente. 2006015080 (33628)

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011). Radicación número: 08001-23-31-000-1993-07622-01(19846). Actor: Oscar Restrepo Cardona. Demandado: Instituto De Seguros Sociales. Acción de reparación directa.

<sup>15</sup> ARTÍCULO 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Las entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.



De conformidad con el Decreto 2655 de 1953, según su artículo 3º, encargado de atender a la formación de profesorado que requiere al país para la dirección de sus institutos industriales, técnicos, escuelas de arte y oficios, y demás establecimientos de ese género, se creó el Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama, y de conformidad con en el Acuerdo No. 033 de 2004, proferido por el Consejo Superior de la UPTC, se señala en su artículo 2º, que el referido Instituto “*es una unidad de docencia y centro de investigación pedagógica para los niveles de formación preescolar, básica, media técnica; cuyo representante legal es el Rector de la Universidad*”.

Así mismo, en el artículo 20 se indicó que “*la provisión de cargos administrativos será competencia del Rector de la Universidad.*”, y de igual manera, se señaló en el artículo 25, que el “*Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama se adscribe administrativamente a la Facultad Seccional de Duitama.*”

De la misma manera, los recursos del Instituto provienen de forma exclusiva de la Universidad o de ingresos propios de éste, sin que en el mismo sean invertidos recurso de algún otro ente público, esto, de conformidad con lo señalado en el artículo 23 del Acuerdo No. 033 de 2004:

- a. Los recursos que la Universidad defina.*
- b. Los dineros provenientes de los cursos de extensión a la comunidad, asesoría y estudios técnicos impartidos.*
- c. Los dineros recaudados por concepto de sistematización de calificaciones, pensiones y matrículas y servicio para los alumnos y demás personal vinculado al establecimiento.*
- d. Los dineros provenientes de la venta de productos manufacturados o elaborados por el personal docente o los educandos, cuando se haya hecho uso de las instalaciones o bienes del establecimiento.*
- e. Los dineros recibidos por concepto de auxilios o donaciones de entidades públicas, privadas o de los particulares para la inversión o el funcionamiento del Instituto, tengan o no destinación específica.*
- f. Los dineros provenientes de admisiones, venta de formularios, carnés, derechos de grado, certificados, constancias y semejantes.*
- g. Los dineros que se perciban por concepto de arrendamiento de bienes y servicios, cuando para tales efectos se utilicen los bienes muebles e inmuebles asignados al instituto.*
- h. Los dineros recibidos como premio por la participación en concursos, eventos o certámenes cuando sean otorgados directamente al Instituto.”*

---

*El 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, de acuerdo con la presente ley .*



De conformidad con lo anteriormente señalado, dan cuenta los documentos allegados al expediente, el ITIRR es una Entidad educativa adscrita a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, en consecuencia, para el ente universitario en uso de la autonomía consagrada en la Constitución y la Ley, era dable que el Consejo Superior de la Universidad lo reestructurara y procediera a fijar su organización.

Lo anterior, por cuanto tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, la adscripción de una entidad a otra, implica una relación de subordinación<sup>17</sup>, que en el presente caso se traduce en la facultad del órgano de dirección del Ente Universitario, para determinar la estructura del ITIRR.

Ahora bien, en relación con la reestructuración de los Entes universitarios, específicamente lo concerniente a la supresión de cargos, es importante señalar que en virtud de la autonomía de que gozan, a los mismos no le son aplicables las normas generales de carrera administrativa, razón por la cual, de conformidad con la regulación que se realice a través de sus respectivos estatutos, es dable que los órganos directivos determinen la estructura y organización de dichos Entes, señalando igualmente la naturaleza de los cargos que la componen.

Aunado a lo anterior, es pertinente traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional, en relación con la autonomía de los Entes Universitarios para interpretar el alcance de las normas estatutarias que expida, la cual no es dable desconocer por parte de los operadores de justicia. Al respecto, la referida Corporación, ha precisado:

*“...La autonomía universitaria se proyecta principalmente, como ya se expuso, en la facultad de dictar la normatividad que rige sus relaciones internas. Ello apareja que tienen control sobre todos los aspectos relacionados con la producción y aplicación de su propia normatividad. Tal normatividad, cabe señalar, corresponde a una visión institucionalizada del mundo, del cual el Estado debe ser en extremo respetuoso. Lo anterior implica que debe reconocerse la existencia de independencia por parte de la Universidad para interpretar el alcance de las normas estatutarias que expida. El juez constitucional únicamente puede intervenir cuando la norma o la interpretación sea incompatible con la Constitución, así como cuando de ella se desprenda la violación de los derechos fundamentales. Esta obligación de que la interpretación que haga la universidad de su propio reglamento esté en consonancia con el mandato constitucional, supone, en materia disciplinaria, que dicha interpretación garantice, como mínimo, el debido proceso, la*

<sup>17</sup> Sin embargo, en relación con el término adscripción, la Corte ha expresado que esta expresión solo tiene sentido si se le da la interpretación y el sentido técnico que la comunidad jurídica le recae, y que no es posible limitarla a su entendimiento del lenguaje común, que hace referencia a encontrarse anexa a o hacer parte de, de manera que la adscripción implica una relación de subordinación, sujeción, sometimiento o si quiera coordinación, de lo contrario no generaría ningún efecto jurídico directo ni indirecto. (Sentencia C-599/11)



igualdad en su aplicación, la publicidad, que la interpretación misma sea razonable, el respeto por el principio de legalidad y la consiguiente prohibición de llevar a cabo interpretaciones retroactivas perjudiciales a una persona.

5. La inexistencia de una solución normativa explícita en el reglamento para enfrentar una situación determinada no puede, por lo tanto, convertirse en argumento para que el Estado, por conducto de las autoridades administrativas o judiciales, ejerza una indebida intervención en los asuntos internos. Antes bien, la autonomía universitaria implica que la Universidad puede seleccionar, ante la laguna, la solución que considere apropiada; claro está, respetando las mínimas garantías antes indicadas. Sobre el particular la Corte ha señalado:

*“La Constitución garantiza la autonomía universitaria, lo que comprende el reconocimiento y protección de ciertas competencias y poderes de la institución docente, especialmente en cuanto se refiere a su potestad normativa interna. Esta facultad resulta particularmente relevante para solucionar situaciones problemáticas que no se encuentran regladas en norma legal, reglamentaria o estatutaria alguna. Por ello, en el caso que ocupa la atención de la Corte, ante la inexistencia de disposiciones pertinentes, la Universidad está facultada para adoptar la solución que considere más adecuada<sup>17</sup>...”*<sup>18</sup> (Negrilla fuera de texto)

## 5. CASO CONCRETO

La señora **GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA**, en ejercicio de la acción de reparación directa, invoca que sea declarada civil y extracontractualmente responsable a la **UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA- UPTC**, con ocasión del presunto daño antijurídico que le fue causado a título de falla en el servicio, derivado de la omisión administrativa consistente en la tardanza en aplicación de la Ley 715 de 2001, por no suprimir de la estructura de la universidad el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, y no haber eliminado en tiempo de la planta global de la UPTC, el cargo de docente que ostentaba la actora en esa institución a la entrada en vigencia de la referida Ley -1º de enero de 2002-, y hacerlo hasta el 12 de enero de 2010, circunstancia que a su juicio la privó de su única fuente de ingresos y que en esa calenda la dejó imposibilitada para acceder a otro empleo o cargo público.

Como consecuencia de ello, deprecia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que se condene a la accionada a cancelar a favor de la demandante la suma de **\$195.916.575,00** pesos, a título de indemnización de perjuicios tanto materiales como morales.

De otro lado, la **UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA- UPTC**, se opone a la totalidad de las pretensiones de la demanda, alegando que se está efectuando una solicitud de reparación a su favor, sin soporte normativo ni probatorio alguno, cuando afirma que en esta clase de procesos se sugiere demostrar

<sup>18</sup> Sentencia C-1317 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.



una responsabilidad objetiva del Estado a través de un daño especial, indicándose con certera claridad, cual es el rompimiento o desequilibrio del principio de igualdad de las cargas públicas, y así endilgar la responsabilidad de indemnización reclamada, además, que en su parecer no fueron aportadas por la interesada, prueba alguna de la cual se pueda colegir la debida imputación que derive en la responsabilidad de la UPTC, por tanto, considera que no se halla acreditado que el daño aparente padecido fuera consecuencia directa de una acción u omisión en la prestación de un servicio público a cargo de dicho ente universitario, *máxime* cuando la accionante vía acción de tutela logró el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnización, los cuales invoca sean reintegrados a la Administración, o que en caso de sentencia condenatoria sean tenidos en cuenta y compensados dichos valores.

Así las cosas, corresponde a esta instancia pronunciarse acerca de la existencia o no de una *falla en el servicio* atribuible a la entidad demandada, que haga procedente la indemnización de los perjuicios reclamados, y que se derivan de la presunta omisión de inaplicar de manera oportuna lo establecido por la Ley 715 de 2001, esto es, que se hubiera trasladado la administración del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes-ITIRR al municipio de Duitama el 1º de enero de 2002 o al momento de la reestructuración del ente universitario, acaecido en el años 2004, evitando así que con el Acuerdo No. 078 de 2009, hubiera sido desvinculada de la planta de personal de dicha institución educativa, perdiendo de manera intempestiva todos los beneficios que conllevaba la existencia de su relación laboral con el centro educativo en el que prestó sus servicios por muchos años.

Por lo expuesto, para efectos de acceder a las declaraciones impetradas por la accionante en el sub-judice, emerge necesario verificar la consolidación de los elementos que estructuran la falla del servicio, a saber, *a)* Un daño antijurídico; *b)* Una acción u omisión de la administración y *c)* Un nexo de causalidad entre este y aquella, es decir, que el resultado (el daño) le sea imputable al Estado, vale repetir, que sea consecuencia directa de la acción u omisión del servidor público.

- **Del Daño Antijurídico.**

Frente al daño antijurídico como fuente de la reparación, la Sección Tercera del Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos ha señalado<sup>19</sup>:

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. Expediente No. 12625. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Sentencia 5 de Diciembre de 2005. Radicación No. 41001-23-31-000-1990-05732-01(12158). Actor: SOCIEDAD CONSTRUCTORA SANTA CLARA LTDA.



*“...es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...” y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado”<sup>20</sup>*

Y en una decisión más reciente del 14 de marzo de 2012, señaló al respecto, la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado:

*“El daño antijurídico a efectos de que sea resarcible, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente —que no se limite a una mera conjetura—, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar o debatir el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria.*

*...Es así como, sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga.”<sup>21</sup> (Negrilla del despacho)*

De manera que, puede concretarse la definición de daño antijurídico, como la *lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento*, patrimonial o extrapatrimonial, de los bienes o derechos de los cuales el titular no tiene el deber jurídico de soportar<sup>22</sup>, acreditándose además su existencia y que no se trata de una simple conjetura y que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar o debatir el interés que se debate en el proceso.

En el *sub-lite*, el daño que refiere la parte actora consiste en la incapacidad de pago de gastos personales, créditos personales, alimentación, vivienda, libranzas, aportes a salud y pensión, servicios públicos, vestido y demás egresos que se cancelaron, los cuales se pagaban con los ingresos derivados del salario como docente del Instituto

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2002. Expediente No. 12625. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 14 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 05001-23-25-000-1994-02074-01(21859)

<sup>22</sup> Ver, entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 31 de mayo de 2007. Expediente No. 16898. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Sentencia del 7 de diciembre de 2005. Expediente No. 14065. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Sentencia del 6 de junio de 2007. Expediente No. 16460. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.



Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, gastos generados entre **enero y junio de 2010** (*daño emergente*); así, como lo correspondiente a los salarios dejados de percibir por la demandante desde el hecho generador hasta el momento en que consiga su derecho a pensionarse (*lucro cesante*), y los perjuicios morales objetivados y subjetivados por la pérdida del empleo público, y los cuales afectaron la vida de relación de la actora, circunstancias nocivas que aduce fueron producto de la omisión de la entidad accionada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC, “...derivados de la falla en el servicio por la omisión administrativa de la tardanza en la aplicación de la Ley 715 de 2001, y en la demora en la expedición del Acuerdo 078 de 2009 emanado de del Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia...”<sup>23</sup>”

Con base en los argumentos y probanzas allegadas y practicadas de manera oportuna en el expediente, se observa que en contrariedad a lo expuesto por la parte demandante, no se avizora la existencia de daño antijurídico alguno derivada en la referida tardanza en la emisión del Acuerdo No. 078 de 2009, por medio del cual se suprimió de la estructura de la accionada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes- de Duitama- ITIRR, centro educativo donde se demostró claramente que mediante la Resolución No. 185 de 23 de abril de 1974, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, nombró en el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama y a partir del 1º de marzo de 1974, a la señora GLORIA IRENE PALENCIA como profesora de tiempo completo 2da. categoría del Escalafón Nacional de Primaria<sup>24</sup>, y que según la certificación de 8 de septiembre de 2008, el Vicerrector Académico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC, hizo constar que la actora tomó posesión del cargo de Profesora de tiempo completo 2ª Categoría Escuela Piloto de Duitama, mediante Diligencia No. 3064 de 7 de mayo de 1974; y que su régimen laboral y prestacional es el consagrado en el Decreto Ley 2277 de 1979, y demás normas reglamentarias para docentes de pre-escolar, básica y Media, y por lo tanto, no tenía carácter de Profesor Universitario<sup>25</sup>, no existe prueba alguna de la cual se pueda inferir que la interesada ostentara derechos de carrera docente, o concurriera un circunstancia especial que la dotara de una calidad superior que la amparara de la decisión de apartarla definitivamente de las funciones que cumplía como educadora del ITIRR de Duitama.

<sup>23</sup> Folio 2.

<sup>24</sup> fls. 27-28

<sup>25</sup> Folio 26.



Efectuada la precisión anterior, se tiene que analizado el argumento principal de la demanda de reparación directa cuyo estudio le asiste a este estrado judicial, relativo a la tardanza y omisión de la UPTC en no dar aplicación inmediata de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, en el sentido de efectuar la supresión del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama- ITIRR, y haberlo entregado desde el 1º de enero de 2002, o en la fecha que se efectuó la reestructuración del ente universitario en el año 2004, al Municipio de Duitama como se ejecutó mediante el *Acuerdo 078 de 1º de diciembre de 2009*, pues contrario a evidenciarse la causación de perjuicios a los intereses de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, se observa que se benefició con varios años de trabajo y remuneración salarial y prestacional por el ejercicio de sus servicios educativos a la comunidad de la ciudad de Duitama, por tanto, la presunta omisión atribuida a la Administración se configura como un beneficio del que disfrutó de manera permanente e ininterrumpida, aún cuando no gozaba de derechos de carrera ni de un fuero especial que garantizara su permanencia en la planta de personal de la UPTC.

Así mismo, considera el Despacho que de haber sido cierta e inminente la existencia de unos perjuicios atribuibles a la entidad demandada, por la omisión de no aplicar de manera inmediata lo establecido por la Ley 715 de 2001, esto es, suprimir de su estructura la planta de personal del ITIRR y entregar su administración al Municipio de Duitama a partir del 1º de enero de 2002, era deber de la interesada reclamar ante el ente universitario su aplicación inmediata, para luego controvertirlo en vía jurisdiccional, no obstante no acreditó haberlo ejecutado, por ello, no pueden ser de recibo los argumentos expuestos en el libelo demandatorio, *máxime* cuando se demostró en el *sub judice* la impugnación de la legalidad de los actos administrativos de desvinculación de la actora a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conducta que resulta reprochable y se consolida como un abuso del derecho al tratar de lograr ser favorecida por una indemnización derivada de unos mismos fundamentos fácticos, mediante el ejercicio de dos medios de control diversos, asunto que será tratado con detenimiento líneas más adelante.

Así las cosas, al no avizorase menoscabo alguno a la actora por la demora en la expedición del acto de supresión del ITIRR, sino que en contrariedad el Despacho contempla dicha omisión como una circunstancia que lejos de causar un perjuicio a la señora PALENCIA DE VERGARA, generó un innegable beneficio a su favor, en vista que es lógico deducir que dicha demora, en lugar de perjudicarla la benefició, en la medida en que le permitió permanecer en el cargo de docente por varias anualidades más, gozando de la estabilidad salarial y prestacional que la resguardaba en



cumplimiento del Estatuto Docente - Decreto 2277 de 1979-, y a *contrario sensu*, sería en cambio la Entidad demandada quien pudo haberse visto perjudicada eventualmente por dicha situación, en la medida en que tuvo que mantener una planta docente que la Ley 715 de 2001, le ordenaba entregar al Municipio de Duitama, como autoridad territorial competente de su administración.

Adicionalmente, no pasa por alto el Despacho que los emolumentos y prestaciones sociales cuyo reconocimiento se invocó en las pretensiones de la demanda a título de lucro cesante, equivalentes a \$127.200.000,00<sup>26</sup>, fueron reconocidas con ocasión del amparo de tutela conferido por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo de 30 de abril de 2010, mediante el cual se ordenó al ente universitario pasivo de la presente acción a cancelar los salarios y prestaciones sociales a la demandante PALENCIA DE VERGARA, hasta tanto no se formalizara la expedición de los actos administrativos que ordenen la supresión de los cargos y se procediera a correspondiente indemnización, como se observa en la copia de la providencia visible a folios 72 a 89 del expediente, orden judicial que fue cumplida mediante la Resolución No. 1900 de 25 de mayo de 2010, expedida por el Rector de la encartada UPTC, como se colige de la documental arrimada en la misma forma por la libelista con los anexos de la demanda (fls. 52-56), mediante la cual se ordenó la liquidación y pago de la indemnización y los salarios y prestaciones causados a favor de la actora entre el 12 de enero y el 25 de mayo de 2010, por valor total de **CIENTO VEINTIDÓS MILLONES CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS (\$122.057.450,00)**, no obstante dicha situación, se insistió por el extremo actor hasta la culminación del *sub lite* en el reconocimiento y pago de dichos conceptos nuevamente a través del presente medio de control, causando un desgaste innecesario de la Administración de Justicia.

Así mismo, si bien es cierto dentro de la demanda que dio lugar al presente proceso no se discutió por la parte actora la legalidad de los actos administrativos de reestructuración y consecuente supresión del ITIRR de la estructura de la UPTC, y por ello, tuvo lugar el estudio de fondo de la controversia conforme a lo ordenado por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de 19 de febrero de 2013 (fls. 110-116), que revocó la providencia dictada por esta instancia el 21 de marzo de 2012, visible a folios 92 a 93, que rechazó la demanda de reparación directa impetrada por considerarse, en principio, que existía indebida escogencia de la acción; emerge como un acontecimiento reprochable de la demandante que se haya

---

<sup>26</sup> Véase folio 4.



demostrado al interior del presente proceso que la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, haya accionado a través de la misma Profesional del Derecho que aquí representa, en contra de la UPTC mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011-00187 que cursó en el Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, controvirtiendo la legalidad de los actos administrativos de supresión del ITIRR bajo los mismos argumentos y ejerciendo de manera casi simultánea las mismas declaraciones indemnizatorias que en el *sub examine*, sin ponerlo en conocimiento de este estrado judicial, se configura sin lugar a dudas como un **abuso del Derecho**, produciendo un deterioro fútil a la Administración de Justicia, transgrediendo además el postulados de Buena Fe que le asiste tanto a particulares como al Estado, conforme al artículo 83 Superior<sup>27</sup>, razón de más para determinar la justificación de condena de costas que estarán a cargo de la parte demandante, según los gastos procesales que se encuentren demostrados dentro del plenario.

No sobra advertir, que si bien es cierto este Despacho tiene conocimiento que por parte del H. Tribunal Administrativo de Boyacá fue tramitada la acción de reparación directa No. 15693-333-17-02-2012-00045-01<sup>28</sup>, adelantado por la señora NORELIA INÉS REYES PEÑALOZA, y en contra la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA-UPTC, donde se discutieron los mismos fundamentos de hecho y de derecho, y se elevaron las mismas declaraciones que en el *sub examine* a través de la acción contenida en el artículo 86 del C.C.A, fue decidido mediante sentencia de segunda instancia de 13 de agosto de 2015, confirmar la sentencia de veinticuatro (24) de abril de dos mil catorce (2014), proferida por el Juzgado Primero (1º) Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Duitama, que se **inhibió** para conocer de fondo las pretensiones de la demanda, al considerar que ha sido clara la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado en señalar que las controversias suscitadas en virtud de una relación laboral, en las cuales se reclama el pago de salarios y prestaciones sociales, por lo general tienen como basamento un acto administrativo proferido por la Administración que resulta ser desfavorable a los intereses de quien demanda, como en efecto sucedió en este caso, con el Acuerdo No. 078 de 2009, mediante el cual se suprimió el cargo de docente que ocupaba la demandante en el Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama, ente que se encontraba adscrito a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y frente al cual, se formularon

<sup>27</sup> "Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas."

<sup>28</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá- Despacho de Descongestión No. 6. Sentencia de 13 de agosto de 2015. No. Radicación: 156933331702-2012-00045-01. Demandante: Norelia Inés Reyes Peñalosa. Demandado: UPTC. Acción: Reparación directa. M.P. Javier Humberto Pereira Jauregui.



cargos de ilegalidad, en razón a que en sentir de la demandante, no se le respetaron sus derechos de carrera, y por tanto que la acción idónea para acudir ante esta Jurisdicción era la nulidad y restablecimiento del derecho.

Sin embargo, como quiera que dentro del caso bajo estudio al inicio de la actuación procesal se efectuó el análisis de procedibilidad de la acción de reparación directa bajo los supuestos de hecho y de derecho esgrimidos en la demanda por la apoderada de la señora GLORIA IRENE PALENCIA DE VERGARA, y se determinó por parte del H. Tribunal Administrativo de Boyacá- Sala de Descongestión mediante providencia de 19 de febrero de 2013, proceder al estudio de fondo del asunto a través del medio de control de reparación directa, resulta forzoso no acoger el precedente citado en el párrafo anterior, y proceder a decidir de fondo el proceso como en efecto lo ejecutó el Despacho, por considerar que de obrar de manera contraria, se constituiría como una plausible limitación al derecho fundamental al acceso a la Administración de Justicia de la parte actora.

En suma, debe afirmarse que en el *sub lite* no se demostró la configuración de un daño antijurídico, pues los elementos de prueba no permiten establecer una vulneración a los derechos de la demandante al no haber ejecutado con antelación a la fecha en que hizo, el mandato de la Ley 715 de 2001, de trasladar la administración del ITIRR al Municipio de Duitama, pues como ya se dijo, en contrariedad a ello se garantizó la duración por muchos años de la actora con la UPTC, además de haberse prestado de manera ininterrumpida el servicio de la educación para la comunidad escolar de ese centro educativo, en beneficio de la comunidad de la ciudad de Duitama, razón suficiente para concluir que al no reunirse el primero de los requisitos configurativos de la falla en el servicio, resulta inocuo referirse a los demás, pues no es procedente el estudio de responsabilidad respectivo, en la medida que tal elemento es indispensable para establecer la existencia de la misma, y no puede dejarse de lado que “...la ausencia de perjuicio es suficiente para hacer cualquier intento de comprometer la responsabilidad del Estado...”<sup>29</sup>, por lo tanto, el Despacho procederá a declarar bajo los anteriores argumentos probada la excepción de “inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales” propuesta por la demandada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA-UPTC, y a negar las pretensiones de la demanda.

<sup>29</sup> Juan Carlos Henao en su texto. *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Pág. 38.



• COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del C.C.A. y la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>30</sup>, y al haberse demostrado en el *sub judice* la impugnación de la demandante de manera simultánea, la legalidad de los actos administrativos de desvinculación de la actora a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en otro estado judicial, se configura una conducta que resulta reprochable y se consolida como un **abuso del derecho** al tratar de lograr ser favorecida por una indemnización derivada de unos mismos fundamentos fácticos, mediante el ejercicio de dos medios de control diversos seguidos por la misma mandataria judicial, razón más que suficiente para **CONDENAR** en costas a la parte demandante.

Así las cosas, las mismas deberán ser tasadas por Secretaría, una vez culminado el presente proceso y de conformidad con los gastos que se hayan demostrado dentro del expediente.

### III. CONCLUSIÓN:

Recapitulando, el Juzgado declarará probada la excepción de *"inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales"* propuesta por la entidad accionada y negará las pretensiones de la demanda, al considerar que no se demostró la existencia de una falla del servicio atribuible a la entidad accionada UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA-UPTC, al no dar aplicación inmediata de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, en el sentido de efectuar la supresión del Instituto Técnico Rafael Reyes de Duitama- ITIRR, y haberlo entregado desde el 1º de enero de 2002, o en la fecha que se efectuó la reestructuración del ente universitario en el año 2004, al Municipio de Duitama como se ejecutó mediante el Acuerdo 078 de 1º de diciembre de 2009, pues contrario a evidenciarse la causación de perjuicios a los intereses de la señora GLORIA IRENE

<sup>30</sup> "En tal virtud, solamente cuando aparezca que la conducta de la parte vencida no se acomoda 'a un adecuado ejercicio de su derecho a acceder a la administración de justicia sino que implique un abuso del mismo, habrá lugar a la condena respectiva.' Y, precisando cuándo se produciría este **abuso del derecho** de acceder a la administración de justicia, el Consejo en el mismo fallo en comentario explica lo siguiente: 'En otros términos, en la medida en que la demanda o su oposición sean temerarias porque no asiste a quien la presenta un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, a acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio se considerará que ha incurrido en una conducta reprochable que la obliga a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.'" CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Bogotá, Veintinueve (29) de septiembre de dos mil once (2011) Ref.: Expediente N°: 25000232700020030037601 (17893) Magistrado sustanciador: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Demandante: INDUSTRIAS CENTRALES DEL ACERO – INDUACERO S.A. Demandado: U.A.E. DIAN.



PALENCIA DE VERGARA, se observa que se benefició con varios años de trabajo y remuneración salarial y prestacional por la prestación de sus servicios educativos a la comunidad de la ciudad de Duitama, por tanto, la presunta omisión atribuida a la Administración se configura como un beneficio del que disfrutó de manera permanente e ininterrumpida, aún cuando no gozaba de derechos de carrera ni de un fuero especial para haber permanecido en la planta de personal de la UPTC.

De otro lado, considera el Despacho que de haber sido cierta e inminente la existencia de unos perjuicios atribuibles a la entidad demandada, por la omisión de no aplicar de manera inmediata lo establecido por la Ley 715 de 2001, esto es, suprimir de su estructura la planta de personal del ITIRR y entregar su administración al Municipio de Duitama a partir del 1º de enero de 2002, era deber de la interesada reclamar ante el ente universitario su aplicación, para luego controvertirlo en vía jurisdiccional, no obstante no acreditó haberlo ejecutado, por ello, no pueden ser de recibo los argumentos expuestos en el líbello demandatorio, máxime, cuando se demostró en el sub judice la impugnación de la legalidad de los actos administrativos de desvinculación de la actora a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conducta que resulta reprochable y se consolida como un abuso del derecho al tratar de lograr ser favorecida por una indemnización derivada de unos mismos fundamentos fácticos, mediante el ejercicio de dos medios de control diversos.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO.- DECLARENSE** no probadas las excepciones de *“inepta demanda”* y *“pleito pendiente”*, propuestas por la entidad demandada **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA- UPTC**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO.- DECLÁRESE** probada la excepción denominada *“inexistencia de daño antijurídico por no demostrarse la falla del servicio en sus elementos esenciales”*, elevada por la entidad demandada, por lo motivado en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO.- NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda presentada.



Acción: Reparación Directa  
Demandante: Gloria Irene Palencia de Vergara  
Demandado: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- UPTC  
Radicado No. 150013331014-2012-00042-00  
Sentencia

**CUARTO.-** Con condena en **COSTAS** en esta instancia, a cargo de la parte demandante de acuerdo con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., y lo motivado en esta sentencia. Liquidense por Secretaría.

**QUINTO.-** En firme la presente providencia, por secretaría procédase al **ARCHIVO** del expediente, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
NELSON JAVIER MENDOZA ESTUPIÑÁN  
JUEZ