



Función Pública

Sentencia 2010-00959 de 2021 Consejo de Estado

INDEMNIZACIÓN POR TERMINACIÓN RELACIÓN LABORAL SIN JUSTA CAUSA A DOCENTE UNIVERSITARIO / INDEMNIZACIÓN POR SUPRESIÓN DEL CARGO - No procedencia por no inscripción a carrera administrativa, así se encuentre el servidor inscrito en el escalafón docente

Frente a los servidores públicos de carrera el demandante no le asiste los derechos inherentes a la desvinculación por cuanto no pertenecía a la carrera administrativa y no contaba con el derecho de optar por la reincorporación o la indemnización, pues por el hecho de encontrarse inscrita y clasificada en el escalafón nacional docente, no quiere decir, que se encuentre inscrita en carrera administrativa, y por ende, no es procedente extender las regulaciones del régimen general, en cuanto la ley no lo contempla.(...) Así las cosas, a la fecha de la desvinculación del servicio, el demandante no tenía ningún derecho adquirido que invocar frente a su empleadora, al no encontrar transgredidos los Artículos 8 del Decreto 2277 de 1979, 18 del Acuerdo 033 de 2004, 3° numeral 2 de la Ley 909 de 2004, ni el numeral 4 del parágrafo 2 del Artículo 44 de la Ley 909 de 2004, en tanto que no son aplicables al presente caso, motivo por el cual, la sentencia apelada deberá ser confirmada.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 2277 DE 1979 / ACUERDO 033 DE 2004 / LEY 909 DE 2004

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 15001-23-31-000-2010-000959-02(3090-15)

Actor: JORGE ENRIQUE GUIO LÓPEZ

Demandado: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tema: Indemnización por terminación relación laboral

Segunda Instancia - Decreto 01 de 1984

Se desata el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015) por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y negó las pretensiones de la demanda en contra de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones

Jorge Enrique Guio López, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el Artículo 85 del Decreto 01 de 1984, demandó a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, con el fin que se declare la nulidad de la comunicación fechada el 18 de febrero de 2010, suscrita por el rector de la entidad demandada por medio de la cual se le indica *“que sus prestaciones sociales serán canceladas dentro del término legal, es decir, dentro de los 45 días siguientes a la desvinculación; pero sin resolver de fondo la solicitud de pago de las indemnizaciones a que hubiera lugar como consecuencia de la terminación de su relación laboral.”* Así mismo, solicitó la nulidad del acto ficto o presunto surgido ante el silencio de la administración respecto de la petición, a través del cual la entidad se abstuvo de dar respuesta a la solicitud de reconocimiento y pago de las indemnizaciones a que tenía derecho por la terminación unilateral y sin justa causa de la relación legal con la Universidad.

Como consecuencia de la nulidad a título de restablecimiento del derecho, pidió que se le reconociera y pagara la indemnización por la terminación unilateral y sin justa causa de la relación laboral que tenía como docente del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama,

adscrito a la UPTC, entre el 24 de abril de 1974 y el 11 de enero de 2010, y los valores correspondientes por concepto de daños materiales y morales sufridos por causa de dicha terminación, junto con la indexación sobre las sumas adeudadas, entre la fecha en que debieron ser pagadas y la ejecutoria de la sentencia y a partir de esta fecha, los intereses moratorios causados mes a mes y hasta cuando se efectúe el pago, en los términos del Artículo 177 del CCA; y por último, que se condene en costas a la entidad demandada.

1.2. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda (ff. 2 – 15), en síntesis, son los siguientes:

El señor Jorge Enrique Guio López fue designado a través de la Resolución 197 del 30 de abril de 1974 por el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, como docente de tiempo completo, en el nivel de secundaria, en el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes en Duitama, a partir del 24 de abril de 1974.

Con la Resolución 0039 del 15 de diciembre de 1980, fue asimilado al grado 6° del escalafón, de conformidad con el estatuto docente adoptado con el Decreto 2277 de 1979. Señaló que, desde que fue asimilado al escalafón docente, siempre se preocupó por buscar su mejoramiento académico hasta que completó los requisitos exigidos para ascender al grado 13 del escalafón docente, conforme a las resoluciones emitidas por la Junta Seccional del Escalafón de Boyacá.

El 1 de diciembre de 2009, el Consejo Superior Universitario expidió el Acuerdo 078 con el que, con fundamento en las previsiones legales, modificó la estructura orgánica de la universidad, suprimiendo, como órgano adscrito a la estructura de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, con sede en el municipio de Duitama.

Mediante oficio del 4 de enero de 2010, el Rector de la Universidad le informa al señor Jorge Enrique Guio López que se suprimió de la estructura de la UPTC el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, que fue entregado al municipio de Duitama. Por tanto, que da por terminada su labor a partir del 12 de enero de 2010, inclusive.

El 4 de febrero de 2010, el demandante solicitó al ente universitario el reconocimiento de los valores salariales, prestacionales e indemnizatorios por la terminación unilateral de la relación laboral, manifestando agotar así la vía gubernativa.

A través del Oficio de 18 de febrero de 2010, el rector de la UPTC le indicó al demandante que las prestaciones sociales le serían reconocidas conforme a lo establecido para los empleados públicos, sin haber hecho pronunciamiento alguno respecto a las indemnizaciones solicitadas.

Refirió que al demandante se le pagó los derechos salariales y prestacionales, pero no la indemnización de los perjuicios o daños tanto materiales como morales, causados con su desvinculación.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Los Artículos 1,13, 25, 29, y 53 de la Constitución Política; 8 del Decreto 2277 de 1979; 18 del Acuerdo 033 de 2004; 3 numeral 2 y 4 del parágrafo 2 del Artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

La demanda invoca como aplicables las normas constitucionales y legales relativas a la vinculación de la demandante, al carácter de empleados públicos de los docentes del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, a la aplicabilidad del Estatuto de Profesionalización Docente cuyo régimen especial es aplicable al caso, y el derecho a percibir, en consecuencia, la indemnización por la terminación unilateral de la relación laboral de que trata el Artículo 44 de la Ley 909 de 2004, cuya aplicación se invoca como supletoria a los servidores públicos de carreras especiales por tratarse de la regulación propia del personal docente.

2. Contestación de la demanda

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a través de apoderado judicial y mediante escrito visible a folios 103 a 116 del expediente, se opuso a las pretensiones de la demanda, en consideración al cumplimiento a lo dispuesto a la Ley 30 de 1992 y la Ley 715 de 2001, ajustándose a la normatividad vigente para la época, a la ley aplicable al asunto, y careció de la intención de hacer daño.

Refirió que, para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 30 de 1992 y la Ley 715 de 2001, expidió el Acuerdo 078 del 1 de diciembre de 2009, por el cual se modificó la estructura organizacional, y se suprimió como órgano adscrito del centro de educación superior del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, habida consideración que, por disposición legal, la universidad solo puede prestar el servicio público de educación superior.

Afirmó que al demandante se le reconoció los emolumentos laborales de conformidad con la prestación del servicio, teniendo en cuenta su inscripción en el escalafón nacional docente; sin embargo, no se les reconoció el pago de una indemnización porque no se encontraban inscritos en carrera docente de la universidad, de manera que al no ostentar derechos de carrera docente no había lugar al pago de indemnización.

Alegó que el ingreso como docentes del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes no se realizó mediante concurso, por lo cual no se puede predicar derechos de carrera y por tanto, no procede el reconocimiento y pago de indemnización alguna, por lo que la Universidad cumplió con los mandatos legales sin vulnerar derechos como el alegado en la demanda, y al notificarle la terminación de su labor, recibió todos los

emolumentos laborales a que tenía derecho, por lo cual las peticiones de la demanda no pueden prosperar.

Propuso como excepciones inepta demanda, inexistencia de daño antijurídico causado, excepción de pago, falta de legitimidad sustantiva por pasiva e insuficiencia de poder.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Boyacá a través de la sentencia del 26 de marzo de 2015 (ff. 217 – 247), declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada, y negó las pretensiones de la demanda.

Analizó la regulación referente a la carrera administrativa docente, a la naturaleza jurídica del Instituto Industrial Rafael Reyes de Duitama, como institución educativa adscrita a la UPTC, por lo que en uso de la autonomía consagrada en la Constitución y la ley, era procedente que el Consejo Superior de la Universidad reestructurara y procediera a fijar su organización.

De igual forma, se refirió al derecho a la indemnización por la supresión del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, para considerar que el demandante fue nombrado como profesor de tiempo completo, tomando posesión el 24 de mayo de 1974, e inscrito en el escalafón nacional docente en el grado 6, ascendiendo a los demás niveles de la escala docente, hasta llegar al grado 13. Conforme con lo anterior, el demandante no accedió al cargo docente mediante concurso convocado por la UPTC, con el fin de ingresar al régimen especial de carrera del que gozan sus funcionarios o mediante cualquier otro proceso de selección, que le otorgara tal calidad y estabilidad.

Sostuvo que *“al ser el ITIRR un órgano adscrito a la UOTC, invocando la autonomía universitaria, el Ente universitario podría establecer la estructura orgánica del referido Instituto, y dentro de la misma, señalar los empleos y la clasificación de los mismos; es decir, que tenía competencia para suprimir la institución educativa que tenía adscrita, sin que esto conlleve la vulneración de sus derechos, atendiendo justamente a que el accionante no demostró encontrarse inscrito en régimen de carrera docente, por lo tanto, el efectuar cualquier tipo de reconocimiento monetario es a todas luces improcedente, y se debe hacer claridad en que no se puede confundir que la inscripción en el Escalafón Nacional docente del señor JORGE ENRIQUE GUIO LÓPEZ constituya por ese solo hecho, que el educador se encontrara vinculado en carrera docente, es decir en propiedad, como equivocadamente lo considera en el escrito demandatorio (...).”*

El *a quo* negó las pretensiones de la demanda en cuanto no se demostró por la parte interesada situación distinta por parte del demandante, que la encontrarse inscrito en el escalafón nacional docente, requerimiento que era indispensable para ser clasificado según su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos para que fuera asignado su salario respectivo, y aunque desempeñó el cargo de docente por un lapso superior a 30 años, no lo hizo en propiedad, pues se encontraba era inscrito en el sistema de Escalafón Nacional Docente, razón por la cual desestima que el demandante tuviera derecho a percibir por parte de la UPTC, una indemnización por terminación unilateral e injustificada de la relación laboral, por tato la comunicación de 18 de febrero de 2010, se presume legal.

4. Fundamento del recurso de apelación

Mediante memorial visible a folios 250 a 254 del expediente, el apoderado del demandante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia del 26 de marzo de 2015, solicitando se revocara la decisión de primera instancia, para en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

Alegó que el actor, prestó sus servicios como empleado público al instituto, adscrito a la estructura administrativa de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, habiendo sido vinculado en propiedad por término indefinido, escalafonada de acuerdo con el Estatuto Docente, por lo que tiene derecho al reconocimiento de la indemnización prevista por los Artículos 3 numeral 2 y 44 parágrafo 1 de la Ley 909 de 2004. Sostiene que cuando ingresó al servicio la carrera administrativa no estaba establecida, y que para tener derecho a la indemnización demandada bastaba con que estuviera incorporada al escalafón docente.

Sostuvo que la Ley 909 de 2004, en su Artículo 3, establece el campo de aplicación, y, en su numeral 2, preceptúa que se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normativa que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales, tales como: *“el que regula el personal docente”*. Afirmó que en ningún momento se exige como requisito *sine qua non* que se deba acreditar por parte del empleado público el estar vinculado a la administración en un cargo en propiedad, como lo quiere hacer ver el *a quo*.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la entidad demandada

La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante apoderado judicial recorrió el término de traslado para alegar de conclusión, en memorial visible a folios 265 a 272 del expediente, en el cual solicitó se mantenga incólume la sentencia, y en consecuencia se nieguen las pretensiones, toda vez que el demandante se encontraba vinculado a la entidad bajo la modalidad de empleado público, y no tenía vínculo laboral como tampoco tenía el régimen de carrera docente de la universidad, por lo cual no era legal plantear una reincorporación en cuanto ya no desarrollaba la entidad, educación preescolar, básica, y media, por ser prestado por el municipio de Duitama.

Refirió que, al suprimirse la estructura organizacional de la UPTC, y habiéndose definido que no adoptó la planta de empleos docentes del ITIRR, solo podía comunicársele su desvinculación del servicio, por carecer de derechos de carrera docente.

Manifestó que no hay duda de que el demandante está amparado por el régimen establecido para los docentes (Decreto 2277 de 1979), por lo

que sus salarios se reconocieron y pagaron de acuerdo con esta reglamentación. En consecuencia, el demandante no fue empleado de carrera administrativa, y, por ende, no le es aplicable el Artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

5.2. Por la parte demandante

Vencido el término establecido mediante auto del 18 de enero de 2016, para presentar alegatos de conclusión, la parte demandante, se abstuvo de realizar pronunciamiento alguno al respecto.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público.

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado, mediante concepto No. 101 – 2016 IUS 2016 – 64781 del 3 de marzo de 2016, visible a folios 287 a 294 reverso del expediente, solicitó se confirme la sentencia recurrida.

Consideró que la Ley 909 de 2002 se aplica a los docentes para su ingreso o ascenso en la carrera administrativa en aquello que no regule el régimen especial, por lo que advirtió que el demandante no se encontraba inscrito en esta modalidad, sino en el escalafón docente únicamente, es decir, que no cumplió con el proceso de selección a través de concurso de mérito que demostrara la idoneidad y aptitud para el desempeño de la función docente en un cargo determinado en la planta de personal de la entidad, razón por la cual no tiene derecho al reconocimiento de la indemnización que reclama, pues solo está prevista para aquellos servidores que cumplen con este presupuesto, es decir, que tiene derecho de permanencia y estabilidad, por llenar los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con el Artículo 129 del Código Contencioso Administrativo¹, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si el señor Jorge Enrique Guio López tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización por terminación unilateral de la relación laboral sostenida con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia - UPTC, y si, por tanto, el acto ficto o presunto por silencio administrativo con efectos negativos se ajusta o no a las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al caso.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, a través de la sentencia del 26 de marzo de 2015, declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y negó las pretensiones de la demanda.

2.3. De lo probado en el proceso

Conforme al material probatorio allegado al expediente, se pudo constatar:

A través de la Resolución 197 del 30 de abril de 1974, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC, nombró al demandante como profesor de tiempo completo del Colegio Rafael Reyes de Duitama, sin categoría en el escalafón nacional, a partir del 29 de abril de 1974 (f. 25), cargo del cual tomó posesión el 24 de mayo de la misma anualidad (f. 26).

A folios 27 a 40 del expediente, obran los actos de la Junta Seccional de Escalafón del Departamento de Boyacá, a través de los cuales el demandante fue ascendido hasta el grado trece (13) del escalafón docente, por encontrarse adscrito al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama (Boyacá).

El Vicerrector Académico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante certificación obrante a folio 41 del expediente, hizo constar que el régimen salarial y prestacional del demandante, es el consagrado en el Decreto ley 2277 de 1979 (Estatuto Docente) y demás normas reglamentarias para docentes de preescolar, básica y media, y “*por lo tanto no tiene carácter de profesor Universitario.*”

El Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, mediante comunicación fechada el 4 de enero de 2010 (f. 16), le informa al demandante que la labor como docente, se da por terminada a partir del 12 de enero de 2010, inclusive.

El demandante elevó ante el Rector del ente universitario, la solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y la indemnización a la que presuntamente tiene derecho, radicada el 4 de febrero de 2010, por la terminación que de forma unilateral se dio con el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes (ff. 46 – 47)

A través del oficio calendarado 18 de febrero de 2010, el Rector de la UPTC, en respuesta a la petición presentada (f. 48), sostuvo:

“(…)”

En atención a su comunicación de la referencia, me permito dar respuesta en el mismo orden de la formulación:

1.- sus prestaciones sociales le serán canceladas dentro del término legal, es decir, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a su desvinculación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

2.- A Usted se le desvinculó mediante comunicación del 04 de enero de 2010, la cual le fue entregada personalmente.

3.- Usted fue empleado público de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por lo cual tiene derecho al pago de sus prestaciones

sociales.”

2.4. Análisis de la Sala

El Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), a través del Acuerdo 38 de 30 de julio de 2001, adscribió al Colegio Instituto Técnico Rafael Reyes, dedicada a la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media. Luego, por medio del Acuerdo 33 de 15 de julio de 2004 (ff. 19 - 24), el consejo superior de la UPTC modifica la estructura académico - administrativa del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes en una unidad de docencia y centro de investigación pedagógica para los niveles de formación preescolar, básica, media técnica, así:

“ARTICULO 1.- A partir de la aprobación del presente Acuerdo, la estructura académico administrativa del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes será la siguiente:

ARTÍCULO 2.- DE LA NATURALEZA. El Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama 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.” (Resaltado fuera de texto).

A través del Acuerdo 78 del 1 de diciembre de 2009², el consejo superior del ente universitario, suprime como órgano adscrito a la estructura orgánica de la Universidad, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, y traspasa al municipio de Duitama, la administración del servicio público educativo, con las siguientes consideraciones:

“(…)

Que mediante Acuerdo No. 038 del 30 de julio de 2001 se adoptó la estructura orgánica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y se establecen las funciones de las dependencias, entre las que se previó, en el Artículo 53 como órgano adscrito, al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes, con domicilio en el municipio de Duitama, para desarrollar programas de educación media y básica.

Que el Artículo 9° de la ley 715 de 2001, determina que las instituciones educativas estatales deben ser departamentales, distritales o municipales.

Que mediante Acuerdo 014 de 1974 se creó la escuela Piloto en Duitama, y mediante Acuerdo 01 de 1998, se fusionó la Escuela Piloto y el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, en una sola Institución Educativa, bajo el Nombre “Técnico Industrial Rafael Reyes, con sede en Duitama, ofreciendo Educación Preescolar, Básica y Media.

Que como quiera que el objeto o finalidad de la Universidad no es prestar el servicio de educación preescolar, básica y media, que actualmente se presta a través del Instituto “Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes” de Duitama, se hace necesario traspasar la administración del servicio público educativo al Municipio de Duitama, para dar cumplimiento a los mandatos legales de la Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994 y la Ley 715 de 2001, para lo cual se requiere modificar la estructura orgánica de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en el sentido de suprimir al Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, de la misma, como órgano adscrito.

Que como quiera, que la Universidad conserva los derechos intelectuales del proyecto Educativo Institucional del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes y sus bienes; conviene ponerlos a disposición del Municipio de Duitama, para que éste pueda mediante la contratación del servicio público educativo, seguir prestando el mismo, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad (sic para todo el texto).

(…).”

Con fundamento en lo anterior, el Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a través del oficio fechado el 4 de enero de 2010 (f. 16), le comunica al demandante que la labor desempeñada se da por terminada a partir del 12 de enero de 2010, en los siguientes términos:

“Me permito comunicarle que en cumplimiento de claros mandatos legales, el Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes se suprimió de la estructura organizacional de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por lo cual el Instituto en mención se entregó al Municipio de Duitama, para desarrollar la función educativa en los niveles, preescolar, básica, media y técnica.

Como Usted desarrollaba su labor docente en esta dependencia que por disposición legal se suprimió en la Universidad, dicha labor se da por terminada a partir del 12 de Enero de 2010 inclusive.

Por lo anterior, la Universidad, dentro del término de ley, le cancelará el valor correspondiente a los derechos laborales a que haya lugar, en virtud de lo anterior comedidamente se solicita realizar la entrega de los elementos que tenga a su cargo.”

Con fundamento en la supresión del cargo, el demandante demandó en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el oficio de fecha 18 de febrero de 2010 (f. 48), a través del cual el rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), en la cual afirmó que: *“(…) sus prestaciones sociales serán canceladas dentro del término legal, es decir, dentro de los 45 días siguientes a la desvinculación; pero resolver de fondo la solicitud de pago de las indemnizaciones a que hubiera lugar como consecuencia de la terminación de su relación laboral.”³* Y en el numeral 18 del acápite de los hechos de la demanda, afirmó que: *“La entidad demandada, le reconoció y pagó a mi mandante los derechos salariales y prestacionales, pero no la indemnización de los perjuicios o daños tanto materiales como morales causados con su desvinculación.”⁴*

El Tribunal Administrativo de Boyacá negó el reconocimiento de la indemnización por terminación de la relación laboral, con ocasión de la supresión del Instituto Técnico Industrial Rafael Reyes de Duitama, en cuanto consideró que solo tienen derecho los empleados públicos de carrera administrativa.

En el presente caso, el demandante se encontraba inscrito en el escalafón nacional docente de educadores oficiales y no oficiales, tal y como consta en la Resolución 942 del 1 de junio de 2002 (ff. 39 - 40), cuando fue ascendido al grado 13, y, forma parte de la carrera docente que regulaba el Decreto 2277 de 1979, que, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional, en la sentencia C -1169 de 2004⁵, ello no supone que se halle vinculado a carrera administrativa. Dijo la Corte:

(...)
(i) El estar “inscrito” en el Escalafón Nacional Docente previsto en el Decreto 2277 de 1979, no implica necesariamente que el educador se encuentre “vinculado” a la carrera administrativa como servidor público del Estado, ya que, por ejemplo, el mismo Decreto, en el Artículo 4°, establecía que a los docentes no oficiales (o privados) le eran aplicables las mismas normas sobre el Escalafón Nacional⁶.
(ii) Los derechos que emanan de la carrera docente establecida en el Decreto 2277 de 1979, en virtud de lo previsto en el Artículo 27, se sujetan no sólo a la inscripción en el Escalafón, sino también a la superación de las etapas en los procesos de selección o concurso, a la designación en un cargo docente en PROPIEDAD y a la toma de posesión del mismo. En efecto, la citada norma disponía que:

“Artículo 27. Ingreso a la carrera. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”. (Subrayado por fuera del texto original).

(...).”

Esta Corporación ya se había pronunciado en similares términos, mediante sentencia del 17 de abril de 2004⁷, en la cual discurrió así:

(...)
La sola inscripción en el escalafón docente en el grado 13 no le permite al actor a (sic) acceder a las pretensiones que formula, pues el ingreso a la carrera en un empleo del estado se determina previa superación de las etapas de un concurso de méritos; pero se debe distinguir entre la inscripción en el escalafón docente que es parte de la superación personal del educador y mejora su status en la medida en que logre ascender y otra muy distinta, que es el ingreso a un empleo estatal por vía de la carrera como consecuencia de los concursos de méritos, como empleado público.
(...).”

Y, mediante sentencia del 30 de junio de 2011⁸, esta Corporación al decidir sobre la nulidad por inconstitucionalidad de algunos Artículos del Decreto 1095 de 2005, por el cual se reglamentan los Artículos 6°, numeral 6.2.15, 7°, numeral 7.15, y 24 de la Ley 715 de 2001, con relación al ascenso en el Escalafón Nacional Docente de los docentes y directivos docentes en carrera que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, manifestó:

(...)
Vale la pena recordar que el escalafón docente y la carrera docente son dos figuras distintas, a pesar de su estrecha relación, pues el primero, regulado por el decreto 2277 de 1979 y en la actualidad por el 1278 de 2002, es un sistema nacional de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos, que garantiza la permanencia en la carrera docente y permite asignar el correspondiente salario, pudiendo amparar también en sus beneficios a los educadores privados. Por su parte, la carrera propiamente dicha, es definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón.
(...).”

Ahora bien, con relación a la indemnización por terminación unilateral de la relación laboral, la Sala trae a colación el pronunciamiento realizado en otro proceso, de similares contornos al presente, en el cual se dijo:

“(…) la Sala encuentra que el Decreto No. 2277 de 1979 nada dice al respecto, y que el Decreto 1278 de 2002 establece la supresión del cargo con derecho a indemnización como una de las causales de retiro del servicio por cesación definitiva de sus funciones, pero no contiene disposición alguna sobre la naturaleza y cuantía de tal indemnización⁹. Se hace necesario entonces, examinar si en el análisis efectuado el fallo de primera instancia acertó en sus conclusiones.

Acudiendo a las previsiones contenidas en el régimen general, tenemos que según lo previsto por el Artículo 3 numeral 2° de la Ley 909 de 2004, las disposiciones contenidas en ella se aplicarán, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales, como la del régimen que regula el personal docente. Lo que resulta aplicable al presente caso, en tanto que: i) No hay preceptos específicos aplicables al caso, ii) Se presenta un vacío sobre si los docentes tienen derecho o no a la indemnización, y iii) Procede la aplicación supletoria del régimen general.

Con esta perspectiva, es necesario examinar lo previsto en el sistema general de indemnización por terminación unilateral de la relación laboral de los docentes de educación preescolar, básica y media. La Ley 909 de 2004 fue la ley por la cual “...se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, siendo por tanto una ley general, referida a todo lo relacionado con el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, y no específicamente al sector docente. Su Artículo 44 trata de los derechos del empleado en caso de supresión del cargo, y dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización”.

Y su párrafo 1° establece:

“PARÁGRAFO 1o. Para los efectos de reconocimiento y pago de las indemnizaciones de que trata el presente Artículo, el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de la fecha de posesión como empleado público en la entidad en la cual se produce la supresión del empleo. No obstante lo anterior, cuando el cargo que se suprime esté siendo desempeñado por un empleado que haya optado por la reincorporación y haya pasado a este por la supresión del empleo que ejercía en otra entidad o por traslado interinstitucional, para el reconocimiento y pago de la indemnización se contabilizará además, el tiempo laborado en la anterior entidad siempre que no haya sido indemnizado en ella, o ellas. Para lo establecido en este párrafo se tendrán en cuenta los términos y condiciones establecidos en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

De lo que resultan las siguientes condiciones:

1. Debe tratarse de empleados públicos de carrera administrativa. Inscritos y ocupando un cargo de carrera administrativa;
 2. Aplica para quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares;
 3. La desvinculación debe ser el resultado de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal;
 4. Los empleados de la entidad tienen derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y
 5. De no ser posible lo anterior, podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.
- (...).”¹⁰

Con fundamento en lo anterior, el demandante no le asiste los derechos inherentes a la desvinculación por cuanto no pertenecía a la carrera administrativa y no contaba con el derecho de optar por la reincorporación o la indemnización, pues por el hecho de encontrarse inscrita y clasificada en el escalafón nacional docente, no quiere decir, que se encuentre inscrita en carrera administrativa, y por ende, no es procedente extender las regulaciones del régimen general, en cuanto la ley no lo contempla, tal y como así lo dispuso la Corte Constitucional en la sentencia C - 1169 de 2004:

“(…)

(i) El estar “inscrito” en el Escalafón Nacional Docente previsto en el Decreto 2277 de 1979, no implica necesariamente que el educador se encuentre “vinculado” a la carrera administrativa como servidor público del Estado, ya que, por ejemplo, el mismo Decreto, en el Artículo 4°, establecía que a los docentes no oficiales (o privados) le eran aplicables las mismas normas sobre el Escalafón Nacional¹¹.

(ii) Los derechos que emanan de la carrera docente establecida en el Decreto 2277 de 1979, en virtud de lo previsto en el Artículo 27, se sujetan no sólo a la inscripción en el Escalafón, sino también a la superación de las etapas en los procesos de selección o concurso, a la designación en un cargo docente en PROPIEDAD y a la toma de posesión del mismo. En efecto, la citada norma disponía que:

“Artículo 27. Ingreso a la carrera. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”. (Subrayado por fuera del texto original). En virtud de lo anterior, no puede un educador que accedió de manera provisional al sector oficial de la educación, por haber sido vinculado con anterioridad mediante contrato de prestación de servicios, en los términos del Artículo 38 de la Ley 715 de 2001, pretender, en strictu sensu, la ampliación de los beneficios reconocidos en el régimen de carrera docente del Decreto 2277 de 1979, pues para su ingreso se requiere como conditio sine quo non haber sido designado en propiedad para el ejercicio de dicho cargo.

(iii) Esta Corporación en diversas oportunidades ha establecido que la existencia de un derecho adquirido (C.P. art. 58), independientemente de la materia jurídica objeto de regulación, se somete al cumplimiento riguroso de los supuestos jurídicos previstos en la ley¹². Así las cosas, mientras dichos supuestos no se consoliden completamente en el patrimonio de un sujeto a manera de consecuencia jurídica, éste tan sólo tiene la esperanza o probabilidad de obtener algún día los intereses o derechos individuales o sociales creados y definidos bajo el imperio de una ley, denominándose dicho fenómeno como mera expectativa o situación jurídica abstracta¹³, a contrario sensu, si todos los hechos jurídicos previstos en la norma, son objeto de realización por el individuo, se producen las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de la disposición legal y consolidan a favor de su titular un derecho adquirido o una situación jurídica concreta que debe ser respetada.”

En estas circunstancias, al carecer el demandante de la condición de empleado de carrera administrativa, no tiene derecho a la indemnización por supresión del cargo, pues, como lo consagra la ley y lo estima el juez constitucional, el solo hecho de pertenecer al escalafón docente no implica su vinculación a dicha carrera administrativa. Así las cosas, a la fecha de la desvinculación del servicio, el demandante no tenía ningún derecho adquirido que invocar frente a su empleadora, al no encontrar transgredidos los Artículos 8 del Decreto 2277 de 1979, 18 del Acuerdo 033 de 2004, 3° numeral 2 de la Ley 909 de 2004, ni el numeral 4 del párrafo 2 del Artículo 44 de la Ley 909 de 2004, en tanto que no son aplicables al presente caso, motivo por el cual, la sentencia apelada deberá ser confirmada.

III. DECISIÓN

Atendiendo la normatividad en cita y el acervo probatorio, la Sala concluye que la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda fue acertada, motivo por el cual es procedente confirmar la decisión apelada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia proferida el veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015) por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en la demanda promovida por el señor JORGE ENRIQUE GUIO LÓPEZ contra la UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA - UPTC, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia .

SEGUNDO. - Se reconoce personería jurídica a la doctora LUCIA FERNANDA TELLEZ PÉREZ abogada con T.P. No. 117.887 del C. S de la J., para

ejercer la representación judicial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en los términos y para los efectos del poder visible a folios 296 a 298 del expediente.

TERCERO. - Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión.

2. http://www.uptc.edu.co/export/sites/default/secretaria_general/consejo_superior/Acuerdo_078_2009.pdf

3. Ver pretensión No. 2 visible a folio 3 del expediente. Negrilla fuera de texto.

4. Ver folio 6 del expediente.

5. Corte Constitucional, sentencia C-1169 de 23 de noviembre de 2004. M. P. Rodrigo Escobar Gil. Ver también en ese mismo sentido sentencia C- 31 de 26 de enero de 2006, con ponencia del magistrado Álvaro Tafur Galvis.

6. Recuérdese que dicha norma establecía que: «Artículo 4°. Educadores no oficiales. A los educadores no oficiales le serán aplicables las normas de este Decreto sobre escalafón nacional docente, capacitación y asimilaciones. En los demás aspectos del ejercicio de la profesión, dichos educadores se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los pactos y convenciones colectivas y los reglamentos internos, según el caso» (Subrayado por fuera del texto original).

7. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sentencia de 17 de junio de 2004, expediente: 25000-23-25-000-2000-06963-01, consejero ponente: Tarsicio Cáceres Toro, actora: Nury Clemencia Morales Rincón, demandada: Contraloría General de la República.

8. Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, expedientes: 11001-03-25-000-2005-00108-00 (4719-05), (9552-05) y (10250-05); consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero; actores: Jorge Humberto Valero Rodríguez, Pedro Abraham Roa Sarmiento y Konrad Sotelo Muñoz, demandado: Gobierno nacional.

9. "ARTÍCULO 63. Retiro del servicio. La cesación definitiva de las funciones docentes o directivos docentes de los educadores estatales se produce en los siguientes casos: g. Por supresión del cargo con derecho a indemnización".

10. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de octubre de 2017, Expediente No.: 15001-23-31-000-2010-00889-02 (1853-15), Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Actora: Rosalba Peña Becerra.

11. Cita de cita. Recuérdese que dicha norma establecía que: "Artículo 4°. Educadores no oficiales. A los educadores no oficiales le serán aplicables las normas de este Decreto sobre escalafón nacional docente, capacitación y asimilaciones. En los demás aspectos del ejercicio de la profesión, dichos educadores se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los pactos y convenciones colectivas y los reglamentos internos, según el caso". (Subrayado por fuera del texto original).

12. Cita de cita. Véase, entre otras, las sentencias C-529 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-126 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-168 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-789 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-754 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

13. Cita de cita. Sobre la materia, dispone el Artículo 17 de la Ley 153 de 1887: “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:01:22