



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00031-01 (53736)
Actor: Raúl Enrique Maya Pabón y otros.
Demandado: Universidad Popular del Cesar
Referencia: Medio de Control de Reparación Directa - Ley 1437/11

Tema: Acción de reparación directa. **Subtema 1:** Responsabilidad del Estado por declaratoria de nulidad de acto administrativo. **Subtema 2:** Omisiones en el cumplimiento de la normativa aplicable a la designación del rector del ente universitario -configurada la falla en el servicio.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar², el 27 de noviembre de 2014, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El señor Raúl Enrique Maya Pabón fue designado como rector titular de la Universidad Popular del Cesar para el periodo 2010-2014, por parte del Consejo Superior de la institución a través del Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010; no obstante, este acto de designación fue anulado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, pues este acto tuvo como fundamento el Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010 -disposición que no cumplió con los requisitos de publicidad previstos en el Reglamento Interno del Consejo Superior Universitario -Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000- y, además, porque no convocó ni realizó una sesión especial para elegir al dignatario, tal como lo disponía el Acuerdo 036 del 14 de julio de 2004. Los accionantes consideran que estas omisiones trajeron como consecuencia que se anulara la elección del señor Maya Pabón y, por consiguiente, que no pudiera completar el periodo para el que fue designado como rector de la institución, por lo que solicitan le sean resarcidos los perjuicios materiales y morales que alegan les fueron causados.

II. ANTECEDENTES

2.1. Demanda

El 28 de enero de 2013³, Raúl Enrique Maya Pabón y Brillid Isabel Fierro Cuadros, actuando en nombre propio y en representación de su hijo menor de edad Tirso

¹ Folios 310 a 312 C.P.

² Folios 274 a 300 C.P.

³ Folios 181 a 189 C.1.



Raúl Maya Fierro, por medio de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Universidad Popular del Cesar, para que se declare administrativamente responsable por haber privado al señor Raúl Maya Pabón de ejercer el cargo de Rector del establecimiento educativo por el periodo que había sido designado.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicitaron la condena del ente universitario al pago por concepto de perjuicios materiales, en la suma de cuatrocientos cuarenta y cuatro millones novecientos cincuenta y ocho mil trescientos cincuenta y seis pesos, (\$444.958.356) que corresponde a los ingresos mensuales que el señor Raúl Maya Pabón debió percibir desde el momento en que fue separado del cargo hasta el vencimiento de su periodo; y por concepto de perjuicios morales el equivalente a 100 SMMLV para cada uno de los demandantes.

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora expuso los siguientes **hechos** que la Sala sintetiza a continuación,:

El señor Raúl Enrique Maya Pabón se inscribió en el año 2008 en la lista de aspirantes para ser elegido Rector de la Universidad Popular del Cesar; en el marco del proceso de designación de este dignatario, el Consejo Superior Universitario profirió el Acuerdo 031 A del 11 de diciembre de 2009, en el que se reinició dicho proceso y se fijó el calendario para completar las etapas restantes.

Posteriormente, el Consejo Superior de la Universidad expidió el Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010, con el propósito de modificar el calendario electoral; no obstante, este acto no fue publicado de forma oportuna de conformidad con el Reglamento Interno del Consejo Superior.

Con fundamento en el Acuerdo 004 de 2010, los miembros del Consejo Superior Universitario expedieron el Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010, en el que designaron al señor Raúl Maya Pabón como rector titular de la Universidad Popular del Cesar, por un periodo de cuatro años.

No obstante, en sentencia del 7 de marzo de 2011, la Sección Quinta del Consejo de Estado concluyó que, la designación del señor Raúl Maya Pabón como Rector de la Universidad Popular del Cesar -a través del Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010-, estaba viciada de nulidad por la falta de publicidad del Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010, así como por la falta de citación y la no realización de la sesión especial para elegir al Rector.

En ese orden, la parte actora sostuvo que la omisión de la Universidad Popular del Cesar en no publicar de forma debida y oportuna el Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010, ocasionó la nulidad de la elección del señor Raúl Maya Pabón, quien fue separado del cargo, lo que le impidió devengar sus salarios y prestaciones por el periodo para el que había sido elegido.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

El Tribunal Administrativo del Cesar el 25 de abril de 2013 **admitió la demanda** y notificó el **auto admisorio** en debida forma⁴.

⁴ Folio 192 C.1.



La Universidad Popular del Cesar **contestó la demanda**⁵, oponiéndose a todas las pretensiones. Para tal efecto, señaló que la sentencia que anuló la elección del señor Raúl Maya Pabón se fundó en dos cargos, el primero, la falta de publicidad del Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010; y el segundo, en no convocar a sesión especial para elegir Rector, lo que según la parte demandada dejaría sin fundamento factico y jurídico las pretensiones de la demanda; por otro lado, refirió que la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado adoptó una posición compleja en cuanto a los efectos de la no publicación de los actos administrativos generales y su incidencia en aquellos de carácter concreto, por lo que a su juicio dicha circunstancia no podía generar directamente la reparación de los perjuicios a quien los invocó.

En estos términos, concluyó que la omisión de publicar en tiempo un acto administrativo general se debió simplemente a una postura factible y jurídica del Consejo Superior de la Universidad; del mismo modo, que el ente universitario obró adecuadamente, pero que una sentencia con una postura controvertida ocasionó que se anulara la elección.

El Tribunal Administrativo del Cesar, en el marco de la **audiencia inicial**⁶ celebrada el 25 de febrero de 2014 -conforme a lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011-, estimó (i) que las partes no habían alegado vicios procesales y que el Despacho una vez revisada cada una de las actuaciones surtidas en el proceso, no evidenciaba ningún tipo de irregularidad; (ii) que no se propusieron excepciones previas; (iii) que, consecuentemente, el **litigio se fijó** en el sentido de determinar si existió falla en el servicio por parte de la Universidad Popular del Cesar al no efectuar debidamente el proceso de designación del señor Raúl Maya Pabón como Rector del ente universitario, lo que ocasionó que el acto de designación se declarara nulo por parte de la Sección Quinta del Consejo de Estado y que fuera separado de su cargo; (iv) que no se logró acuerdo de conciliación; y, por último, (v) decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y ordenó recibir los testimonios de los señores Eduardo Ortega Vergara, José Carlos Pérez Yancy y Carlos Hernández Martínez.

El 9 de abril de 2014, el Magistrado Sustanciador adelantó **audiencia de pruebas**⁷ en la que los testigos Carlos Gilberto Hernández Martínez y Eduardo Santos Ortega Vergara rindieron sus declaraciones; a su turno, decidió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento; por lo que concedió a las partes el término común de 10 días para presentar **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para rendir el respectivo concepto.

Así lo hizo la parte demandada⁸, reiterando que no solo por la falta de publicidad del Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010 el Consejo de Estado había declarado la nulidad del acto administrativo particular, sino que existía otro cargo, consistente en no haber convocado a sesión especial para elegir el Rector, dejando sin fundamento factico y jurídico las pretensiones de la demanda.

A su turno, la parte demandante señaló que el hecho de que no solamente hubiera existido una omisión de la Universidad al no publicar el acto administrativo general, sino también al no citar a sesión especial para elegir al Rector, fortalecía las

⁵ Folios 210 a 222 C.1.

⁶ Folios 239 a 241 C.1.

⁷ Folios 256 a 257 C.1

⁸ Folios 260 a 261 C.1.



pretensiones de la demanda, pues finalmente se trataba de otra conducta imputable a la administración de la cual se derivó el daño⁹.

Agregó, que la nulidad de la elección del señor Raúl Maya Pabón como Rector de la Universidad Popular del Cesar, proferida mediante sentencia judicial se debió a la falta de publicación del acto administrativo general y a la ausencia de fijación de sesión especial para la elección del Rector, lo que permitía estimar que existía una relación causal entre la omisión de la entidad y el daño, pues si el ente universitario no hubiese desconocido sus deberes legales y reglamentarios en relación con los actos que fundaban la elección del Rector, la demanda de nulidad electoral no hubiera prosperado y el actor hubiera terminado su periodo para el cual fue elegido.

2.3. La Sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo del Cesar, en sentencia del 27 de noviembre de 2014¹⁰, negó las pretensiones de la demanda, pues, a su juicio, en el caso concreto no se configuró un daño antijurídico, ya que la declaratoria de nulidad del acto de elección no ocasionó una inhabilidad o impedimento para el señor Raúl Maya Pabón que le impidiera participar en el proceso de elección del nuevo Rector; a su vez, que el demandante hizo parte de la lista de candidatos con base en los cuales el Consejo Superior de la Universidad eligió el Rector el 30 de junio de 2011. Sostuvo, finalmente, que, desde el 16 de febrero de 2010, fecha en la que el señor Raúl Enrique Maya Pabón tomó posesión de su cargo, era consciente de las consecuencias que podía generar las irregularidades presentes en el proceso de elección debido a la trayectoria que tenía en el establecimiento educativo y los cargos directivos que había desempeñado.

De manera que, a su juicio, el procedimiento irregular de elección del Rector era una carga que el señor Raúl Maya Pabón debía soportar, sin que se pudiera concluir que se configuró la responsabilidad patrimonial a cargo del Estado.

En cuanto a los perjuicios cuya reparación solicitaba, arguyó que la angustia que la familia sufrió por la nulidad de la designación del señor Raúl Maya Pabón no tenía un carácter extraordinario, al tratarse de una consecuencia normal ante los hechos acaecidos, de manera que no se podía predicar la antijuricidad del daño; que en relación con la agravación del estado de salud del exrector, las pruebas allegadas al plenario eran insuficientes para acreditar la afectación ocasionada; finalmente, que la falta de ingresos como una circunstancia que le impidió desarrollar su proyecto de vida durante los cuatro años que ejercería el cargo, no existía material probatorio que permitiera demostrar esta afirmación.

2.4. Recurso de apelación

La parte actora inconforme con la decisión presentó recurso de apelación¹¹, en el que solicitó que sea revocada la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, ya que la responsabilidad de la nulidad del acto de designación del señor Raúl Maya Pabón recaía en la Universidad Popular del Cesar, sin que se la pueda exculpar porque el conocimiento que haya podido tener el accionante, de las irregularidades del proceso de elección, pues considera que no obra prueba en el proceso que permitiera sustentar dicha afirmación.

En estos términos, reiteró que el ente universitario es, a su juicio, responsable por

⁹ Folios 262 a 264 C.1.

¹⁰ Folios 273 a 300 C. P

¹¹ Folios 310 a 312 C.P.



la no publicación del acto administrativo general que sirvió de sustento para el acto particular de elección del accionante, sin dejar de lado las demás irregularidades en las que estuvo inmerso el proceso de designación.

Dentro de la misma línea argumentativa, expresó que el hecho de que no se ocasionara una inhabilidad o impedimento al señor Raúl Maya Pabón, no tenía incidencia en el derecho que resultó lesionado, en este caso, la permanencia en el cargo por el periodo que fue elegido; del mismo modo, que no resulta válido concluir que el daño antijurídico no se halla configurado porque el señor Raúl Maya Pabón haya participado en la nueva elección, pues ser candidato en el nuevo proceso de designación no es el derecho que afectado con la ilegalidad del primer proceso; por último, cuestionó sobre la circunstancia de endilgarle responsabilidad al actor por tener conocimiento de las consecuencias de su elección aun cuando las irregularidades se presentaron en el proceso previo a su posesión.

2.5. Trámite procesal relevante en segunda instancia

Esta Corporación **admitió el recurso de apelación** interpuesto por la parte demandante¹², y en auto del 11 de junio de la misma anualidad corrió traslado a las partes para **alegar de conclusión** y al Ministerio Público para rendir concepto de fondo¹³. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

III CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, toda vez que la cuantía¹⁴ por concepto de perjuicios, sin incluir aquellos de orden moral¹⁵, excede los 500 SMLMV previstos en el artículo 152-6 del CPACA, para que el asunto sea de conocimiento de los Tribunales Administrativos en primera instancia y de esta Corporación en segunda instancia.

3.2. Vigencia de la acción de reparación directa

El artículo 164 literal i) del CPACA fija un término de dos años, contados a partir del día siguiente de la ocurrencia de la acción u omisión que dio lugar al daño, o desde que el demandante tuvo o debió tener conocimiento de este, para que la persona afectada en ejercicio del medio de control de reparación directa presente en tiempo la demanda. Esta disposición debe ser interpretada en consonancia con el artículo 90 de la Constitución Política que prevé el daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En el caso sub - examine, el medio de control de reparación directa tiene por objeto el reconocimiento y pago de los perjuicios derivados de la declaratoria de nulidad

¹² Folio 319 C.P.

¹³ Folio 321 C.P.

¹⁴ Los perjuicios materiales solicitados en la demanda ascienden a la suma de \$444.958.359 (folio 182 C.1.)

¹⁵ Artículo 157. CPACA. *“Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella. Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor”.*



del acto administrativo de designación del señor Raúl Maya Pabón como Rector de la Universidad del Cesar, lo que le impidió continuar ejerciendo el cargo por un periodo de cuatro años; no obstante, la Sala estima que el computo del término de caducidad se debe efectuar desde el momento en que los demandantes tuvieron conocimiento del daño, por lo que se tomará como punto de partida el día siguiente a aquel en que el acto elección del señor Raúl Maya Pabón quedó sin efectos y efectivamente fue separado del cargo, esto es el **15 de abril de 2011**, momento en que el Consejo Superior Universitario, por medio el Acuerdo 012¹⁶, dispuso acoger la sentencia del Consejo de Estado en la que se había declarado la nulidad del acto de designación del señor Raúl Maya Pabón y se comisionó a un docente como rector encargado.

En ese orden, consta en la actuación que la parte actora formuló solicitud de conciliación prejudicial el 22 de agosto de 2012 ante la Procuraduría 75 Judicial para Asuntos Administrativos de Valledupar¹⁷, y el 18 de octubre de la misma anualidad se expidió la respectiva constancia en la que se declaró fallida la diligencia y se dio por terminado el trámite conciliatorio; actuaciones que suspendieron el termino de caducidad tal como lo prevén los artículos 21 de la Ley 640 de 2001 y 3 del Decreto 1716 de 2009. Como la demanda se interpuso el **28 de enero de 2013**¹⁸, resulta claro que se formuló dentro del término bial establecido por la norma.

3.3. Legitimación en la causa

En lo concerniente a la legitimación en la causa por activa, está acreditado que el señor Raúl Enrique Maya Pabón, fue la persona que resultó elegida como Rector de la Universidad Popular del Cesar de conformidad con el Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010¹⁹, disposición que, posteriormente, fue anulada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de fecha 7 de marzo de 2011²⁰; de manera que es la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso y por consiguiente está **legitimado en la causa por activa**.

También se encuentran legitimados para actuar Brillid Isabel Fierro Cuadros en su calidad de cónyuge según el registro civil de matrimonio²¹ y Tirso Raúl Maya Fierro en su condición de hijo de la persona directamente afectada, de acuerdo con el registro civil de nacimiento²², habida consideración de los padecimiento de orden moral que manifiestan haber sufrido por causa de la desvinculación de su cónyuge y padre del servicio que prestaba como rector del ente universitario.

Ahora, respecto de la legitimación en la causa por pasiva, la Sala observa que, el daño que se invoca en la demanda proviene de omisiones en el cumplimiento de sus deberes legales por parte de la Universidad Popular del Cesar, lo que permite estimar que se encuentra **legitimada en la causa por pasiva** en el presente caso y por consiguiente está llamada ejercer el derecho de contradicción y defensa en la litis.

3.4. Problema jurídico por resolver conforme al recurso

¹⁶ Folios 63 a 65 C.1.

¹⁷ Folio 179 C.1.

¹⁸ Folio 190 C.1

¹⁹ Folios 45 a 47 C.1.

²⁰ Folios 114 a 164 C.1.

²¹ Folio 5 C.1.

²² Folio 6 C.1.



En atención al juicio del *A quo* y a los cargos del recurso de apelación formulado por la parte demandante, la Sala debe dar respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Causó la declarada nulidad del acto que designó a Raúl Enrique Maya Pabón como Rector de la Universidad Popular del Cesar, por irregularidades dentro del proceso de designación, daño antijurídico imputable a ese ente universitario a título de falla del servicio?

En el supuesto de que la respuesta a este problema sea afirmativa, la Sala procederá a verificar si la parte actora probó los perjuicios cuya reparación solicita.

3.5. Hechos probados relevantes para resolver el problema jurídico

Antes de resolver el asunto de fondo, es necesario indicar que los documentos allegados como medios de convicción a este proceso fueron aportados en copia autentica, los cuales serán tratados como medios hábiles y su eficacia probatoria será valorada de acuerdo con las reglas de la sana crítica.

Efectuada la anterior precisión, de conformidad con los cuestionamientos realizados, esta Colegiatura analizará las pruebas que obran en el expediente contrastándolas con los supuestos facticos que dieron lugar a las pretensiones de declaración de responsabilidad y por consiguiente la reparación de los perjuicios causados a los accionantes.

1. El Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar mediante el Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000 adoptó su reglamento interno²³, en el que dispuso que las decisiones del Consejo Superior adquieren existencia jurídica y surten efectos legales a partir de la fecha de la sesión en que fueron aprobados; a su vez, el artículo 15 *ejusdem* en lo relativo a la publicación prevé:

“Los actos emanados del Consejo Superior deben ser publicados por el Secretario General de la Universidad Popular del Cesar, dentro de los tres (3) días siguientes a su aprobación, en lugar visible de esa dependencia o en el órgano de divulgación oficial de la Universidad Popular del Cesar”.

2. El Consejo Superior Universitario en el marco de sus funciones expidió el Acuerdo 036 del 14 de julio de 2004²⁴ *“por medio del cual se reglamenta el proceso de escogencia de la lista de elegibles al cargo de Rector y se dictan otras disposiciones”*; posteriormente, esta normativa fue modificada por el Acuerdo 039 del 31 de julio de 2004²⁵.
3. El señor Raúl Enrique Maya Pabón, se inscribió como aspirante al cargo de Rector de la Universidad Popular del Cesar el 25 de septiembre de 2008, conforme al certificado expedido por el Secretario General del ente universitario²⁶.
4. A través del Acuerdo 015 del 7 de octubre de 2008, el Tribunal de Garantías Electorales se pronunció sobre las inscripciones de aspirantes a la Rectoría de la Universidad para el periodo 2009 - 2013²⁷; en ese orden de ideas, en su artículo segundo dispuso *“aceptar la inscripción del aspirante Raúl Enrique*

²³ Folios 13 a 17 C.1.

²⁴ Folios 19 a 24 C.1.

²⁵ Folios 25 a 26 C.1.

²⁶ Folio 7 C.1.

²⁷ Folios 27 a 30 C.1.



Maya Pabón como candidato a la Rectoría de la Universidad Popular del Cesar, periodo 2009 – 2013 por cumplir los requisitos establecidos en el acuerdo 038 de 2004”.

5. Teniendo en consideración que se había diferido el proceso de elección del Rector, fue incoada una acción popular en contra de la Universidad Popular del Cesar; el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar, al decidir sobre su admisión, ordenó que se reiniciara el proceso de designación del Rector y se fijara el respectivo calendario para el cumplimiento de las etapas que no se habían surtido. Bajo estas condiciones, el Consejo Superior de la Universidad expidió el Acuerdo 017 del 6 de julio de 2009²⁸, en el que dispuso acatar la decisión del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Valledupar, en el sentido de reiniciar el proceso de elección del Rector para el periodo 2009 – 2013, fijando el calendario electoral con el fin de efectuar las etapas que no se habían completado.
6. En sesión del 11 de diciembre de 2009, el Consejo Superior Universitario precisó, por una parte, que la designación del Rector Titular de la Universidad sería para un periodo de cuatro años comprendido entre el año 2010 al 2014; por otra parte, a través del Acuerdo 031 A del 11 de diciembre de 2009, se reinició el calendario para la designación del Rector para el periodo 2010 – 2014, previendo una sesión ampliada del Consejo Superior con los candidatos; no obstante, dado que la fecha establecida impedía la debida divulgación, se decidió aplazarla en la sesión del 16 de febrero de 2010 y en ese orden de ideas el Consejo Superior de la Universidad dictó el Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010²⁹, que modificó el artículo 3 del Acuerdo 031 A de 2009, fijando el calendario electoral para las etapas que no se habían cumplido; a su turno, el parágrafo del artículo primero dispuso:

“Cuando por falta absoluta, renuncia o decisión judicial el número de aspirantes inscritos y declarados por el tribunal de garantías como candidatos a ser elegidos Rector de la universidad Popular del Cesar Quedare igual o menor a cinco (5) no habrá lugar a sesión ampliada, foro y consulta estamentaria. En este caso el Consejo Superior podrá designar en cualquier momento una vez conocida la eventualidad”.

De conformidad con el parágrafo del artículo antes citado, al existir un número final de cinco candidatos, el Consejo Superior en sesión del 16 de febrero de 2010 mediante al acuerdo 005 decidió por mayoría absoluta³⁰:

“ARTÍCULO PRIMERO: Designar al doctor Raúl Enrique Maya Pabón, Rector, nivel 01, grado 20, código 0045, adscrito a la Rectoría de la Universidad Popular del Cesar para un periodo de cuatro (4) años contados a partir de su posesión

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación”.

7. No obstante, el acto de designación del señor Raúl Maya Pabón como Rector de la Universidad Popular del Cesar, fue declarado nulo en sentencia de única instancia con radicado No.110010328000201000006-00, proferida por

²⁸ Folios 31 a 35 C.1.

²⁹ Folios 37 a 44 C.1.

³⁰ Folios 45 a 47 C.1.



la Sección Quinta del Consejo de Estado el 7 de marzo de 2011³¹, teniendo como sustento dos cargos:

El primero, la falta de publicidad del Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010, lo que llevó a que se desconociera el artículo 15 del Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000, en los siguientes términos:

“El Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010 corresponde a un acto administrativo de carácter general, con una propiedad especial frente al Acuerdo 005 expedido en la misma fecha, como es servir de referente a su formación; y que el citado acuerdo 004 se aplicó sin haber cumplido el requisito de publicidad, para lo cual no se requiere mas prueba que el Acta 002, pues como lo demuestran los hechos acreditados, su aprobación y puesta en práctica fue inmediata, sin dar lugar a surtir publicación alguna antes de expedirse el acto objeto de acción.

(...)

El requisito de la publicidad solamente puede catalogarse como un presupuesto de eficacia frente al mismo acto, ya que en cuanto al acto administrativo de carácter particular que se expida con base en él, se erige en presupuesto de validez en la medida que, por regla general, las decisiones administrativas deben ser puestas en conocimiento de los asociados, como parte integrante de las diferentes actuaciones administrativas. Por ello, la garantía del debido proceso, referida a la expedición regular de los actos de la administración queda satisfecha si junto a los procedimientos legal y anteladamente previstos, se acata el importantísimo deber de hacer públicas las decisiones de carácter general que tengan incidencia directa en el acto particular con el que deba culminar esa actuación.

(...)

Ahora bien, dado que el Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010, mediante el cual se designó Rector de la UPC, se expidió con fundamento en el Acuerdo 004 expedido en la misma fecha y sesión y como quiera que el último se aplicó sin que se hubiera cumplido el requisito de la publicidad previsto en el artículo 15 del Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000 – Reglamento Interno del Consejo Superior de la UPC -, concluye la Sala que el cargo examinado prospera y por lo mismo hay lugar a anular el acto enjuiciado ”.

Y el segundo, no haber realizado sesión especial para elegir al Rector, ocasionando la violación del artículo 14 del Acuerdo 036 del 14 de julio de 2004, que disponía el deber de convocar al Consejo Superior Universitario para que se llevara a cabo una sesión dirigida a designar al Rector.

Lo anterior, por cuanto consideró la Sección Quinta que, si bien el Acuerdo 036 de 2004 podría considerarse modificado por el Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010, ya que este último preveía que el Consejo Superior tenía la facultad de designar al Rector en cualquier momento una vez se conociera la eventualidad, al no haber cumplido los requisitos de publicidad, se estimó que era ineficaz e inoponible en el caso concreto, por lo que no tenía ninguna incidencia frente a las regulaciones previas; en consecuencia, el hecho de

³¹ Folios 114 a 163 C.1.



no convocar ni realizar la sesión especial con el fin de elegir Rector desconoció las disposiciones aplicables.

La sentencia tuvo salvamento de voto³² por parte de la Magistrada Susana Buitrago Valencia, respecto del contenido y la decisión adoptada, de acuerdo con los siguientes argumentos:

De una parte, expresó que el demandante no había invocado ninguna de las causales de nulidad generales o específicas previstas en el Código Contencioso Administrativo como vicios invalidantes del acto administrativo que era objeto de la controversia; en el mismo sentido, adujo que se había efectuado un estudio oficioso de las causales de nulidad, pues en la demanda no se había invocado ninguna de ellas para concluir que el acto de elección del Rector era ilegal.

Por otra parte, refirió que la falta de publicación del Acuerdo 004 de 2010 no invalidaba el acto de designación, por diferentes razones, una de ellas que el Reglamento Interno de la Universidad Popular del Cesar en su artículo 14 disponía que ese tipo de actos adquiría existencia jurídica y surtían efectos legales a partir de la fecha de la sesión en que habían sido aprobados, de manera que al haberse adoptado el Acuerdo 004 en la sesión el 16 de febrero de 2010, aquel surtía plenos efectos desde esa fecha.

Finalmente, estimó que aunque el Acuerdo 004 de 2010 fuera inoponible por no publicarse, no tenía la incidencia que se le concedió para llegar a anular el acto de elección, toda vez que la eficacia de dicho acuerdo dependía de la fecha de la sesión en que había sido aprobado, de manera que tenía efectos y por consiguiente, no era necesario referirse a otros cargos relacionados como la omisión en el deber de convocar a sesión especial para elegir Rector, puesto que el Consejo Superior podía entrar a designarlo en cualquier momento de conformidad con el acuerdo 004 de 2010 cuya aplicación era inmediata.

8. Para dar cumplimiento al fallo de la Sección Quinta del Consejo de Estado, el Consejo Superior Universitario en sesión del 15 de abril de 2011³³ profirió el acuerdo No.012³⁴ *“por medio del cual se comisiona a un docente de carrera como Rector encargado de la Universidad Popular del Cesar”*, en el que previó:

“ARTÍCULO PRIMERO: Acatar la decisión del Consejo de Estado del 7 de marzo de 2011 por la cual declaró nulo el Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010, mediante el cual el Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar designó al doctor Raúl Maya Rabón como Rector para un periodo de cuatro (4) años.

ARTÍCULO SEGUNDO: Comisionar como Rector encargado de la Universidad Popular del Cesar a Enrique Alfonso Meza Daza, mientras el Consejo Superior designa Rector titular de la Universidad Popular del Cesar”.

9. Conforme al certificado emitido por el Coordinador del Grupo de Gestión de Desarrollo Humano de la Universidad Popular del Cesar³⁵, se acreditó que el

³² Folios 165 a 178 C.1.

³³ Folios 48 a 62 C.1.

³⁴ Folios 63 a 64 C.1.

³⁵ Folio 9 C.1.



señor Raúl Enrique Maya Pabón ejerció el cargo de Rector desde el 16 de febrero de 2010 hasta el 15 de abril de 2011.

10. El Consejo Superior en la sesión del 30 de junio de 2011 -conforme al acta 010³⁶-, decidió elegir al Rector de la Universidad Popular del Cesar entre cuatro candidatos -entre los que hacía parte el señor Raúl Maya Pabón-. Luego de la votación de los miembros del Consejo Superior Universitario se designó al señor Jesualdo Hernández Mieles para el periodo 2011 – 2014, por medio del Acuerdo No.014 del 30 de junio de 2011³⁷.

3.6. Análisis del caso

3.6.1. La Responsabilidad del Estado derivada de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo

El ordenamiento jurídico colombiano ha hecho una clara diferenciación en cuanto a la procedencia de las acciones por medio de las cuales se pretende la indemnización de perjuicios derivados de actuaciones de la Administración; en ese orden de ideas, la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento se ha dirigido a los casos en que el daño se ocasiona por un acto administrativo; a su turno, la acción o medio de control de reparación directa se dirige a los eventos en que la pretensión de indemnización de perjuicios se desprende de un hecho, omisión u operación administrativa.

No obstante, la regla tiene sus excepciones, en ese sentido, esta Corporación ha previsto de tiempo atrás que la responsabilidad extracontractual del Estado no proviene únicamente de hechos, omisiones u operaciones administrativas materiales, ocupaciones permanente o temporal por trabajos públicos, sino que también puede derivarse de la declaración administrativa o judicial de la ilegalidad de los actos, revocatoria o nulidad respectivamente, toda vez que dichas declaraciones permiten evidenciar la anomalía administrativa³⁸; en ese orden de ideas, en diferentes ocasiones se ha reconocido la procedencia de la acción de reparación directa cuando el daño ha sido causado por la entrada en vigor de un acto administrativo ilegal que posteriormente ha sido objeto de revocatoria directa³⁹ o se ha declarado su nulidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁴⁰.

Así mismo, la Sala ha indicado que en los eventos en que el beneficiario del acto administrativo que ha sido anulado o revocado por el desconocimiento de las reglas aplicables es quien demanda la indemnización de perjuicios, la acción de reparación directa es procedente, en los siguientes términos:

“De alguna manera, podría afirmarse que el daño alegado por la parte actora no se produjo por la vida del acto administrativo sino por su muerte. En otras palabras, la falla del servicio en la presente hipótesis se configuraría a partir de un defecto o vicio del acto administrativo que tuvo por consecuencia que un acto administrativo favorable al demandante hubiere salido del ordenamiento jurídico, en este entendido el análisis de la reparación de los perjuicios generados por la falla del servicio a la

³⁶ Folios 65 a 110 C.1.

³⁷ Folios 111 a 113 C.1.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 19 de abril de 2001, exp.19517.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Sentencia de 7 de julio de 2005, exp.27842.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de abril de 2013, exp.26437, Sentencia de 4 de noviembre de 2015, exp.34254



cual se hace referencia se compagina perfectamente con los presupuestos fácticos de la acción de reparación directa.

(...)

Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública⁴¹.

En el caso concreto, el daño cuya reparación pretenden los accionantes se deriva de la sentencia de única instancia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la que se declaró la nulidad del Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar, por medio del cual se designaba como Rector al señor Raúl Enrique Maya Pabón; es decir, que el acto que fue anulado resultaba favorable para la parte actora y que los perjuicios generados se derivaron de la nulidad declarada por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuanto trajo como consecuencia la expulsión del acto de designación, del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el medio de control de reparación directa era el indicado en el *sub lite*, por lo que la Sala entrará a determinar si, efectivamente, se configuró un daño antijurídico a los accionantes en razón de la nulidad decretada por decisión judicial del Acuerdo 005 de 2010, y si dicha decisión es imputable a la Universidad Popular del Cesar.

3.6.2. Análisis de responsabilidad en el caso concreto

El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

3.6.2.1. El daño antijurídico

En relación con el daño, es preciso identificarse con la noción de afectación de derechos o intereses jurídicamente tutelados; no obstante, para que sea reparable o indemnizable, el menoscabo debe adquirir una dimensión jurídicamente relevante y en ese orden de ideas, es necesario acreditar los siguientes presupuestos:

- (I) Que la lesión ocasionada recaiga sobre un derecho o interés jurídicamente tutelado que tenga consecuencias ciertas en el patrimonio económico o moral del titular.
- (II) Que no exista un título legal, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, que justifique o legitime la lesión del interés jurídicamente tutelado.

Bajo estos parámetros, en el caso sub examine el daño se concreta en la imposibilidad por parte del señor Raúl Maya Pabón de ejercer el cargo de Rector Titular de la Universidad Popular del Cesar durante todo el periodo para el que había sido

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de abril de 2013, exp.26437.



designado, y por consiguiente, en la cesación de la percepción de los salarios y prestaciones sociales que habría causado durante ese lapso.

En ese orden, de acuerdo con los fundamentos teóricos antes expuestos y con los medios probatorios que obran en el plenario, está acreditado que el señor Raúl Maya Pabón, fue designado a través del Acuerdo 005 del 16 de febrero de 2010 -por mayoría absoluta de los miembros del Consejo Superior Universitario- como Rector Titular de la Universidad Popular del Cesar para el periodo 2010 – 2014.

Así mismo que, por medio de la sentencia de única instancia proferida el 7 de marzo de 2011, la Sección Quinta de esta Corporación declaró la nulidad del Acuerdo 005 de 2010 que había designado al señor Raúl Maya Pabón Rector del establecimiento educativo, con fundamento, de una parte, en la falta de publicidad del Acuerdo 004 del 16 de febrero de 2010 que había sido el sustento para designar al Rector, lo que llevó a que se desconociera el artículo 15 del Reglamento Interno del Consejo Superior (Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000) y , de otra parte, en la omisión en el deber de citar y realizar una sesión especial tal como lo preveía el artículo 14 del Acuerdo 036 del 14 de julio de 2004. Con todo, en la actuación no obra medio de prueba que acredite que esta falta de publicidad hubiera sido conocida -ni mucho menos advertida- por el hoy demandante o por cualquiera de los demás participantes en la convocatoria para la elección de rector de la institución universitaria.

También se demostró que, en virtud de la declaración de nulidad referida, el señor Raúl Maya Pabón fue separado del cargo en la sesión del Consejo Superior de la Universidad que se llevó a cabo el 15 de abril de 2011, de manera que en esa fecha se suscribió por el Consejo Superior Universitario el Acuerdo 012 en el que se dispuso acatar la decisión judicial que declaraba nulo el acto de designación del Rector para el periodo 2010 - 2014 , y en consecuencia, comisionar a un docente de planta como Rector encargado.

En este sentido, el señor Raúl Maya Pabón ejerció el cargo de Rector Titular desde el 16 de febrero de 2010 hasta el 15 de abril de 2011, tal como lo certificó el Coordinador de Grupo de Gestión de Desarrollo Humano de la Universidad Popular del Cesar.

En estas condiciones, de los hechos probados se desprende que el daño alegado se encuentra acreditado, toda vez que, a través del Acuerdo 005 de 2010 se le había reconocido un derecho subjetivo al señor Raúl Maya Pabón, en este caso, el de ejercer el cargo de Rector de la Universidad Popular del Cesar por un periodo de 4 años, contados a partir de su posesión, y que sufrió un menoscabo o lesión por la extinción de ese derecho desde el momento en que se dio cumplimiento a la nulidad del acto de su designación,

Ahora, es preciso señalar, en sentido contrario al observado en la decisión del Tribunal de primera instancia, que los hechos acreditados denotan con suficiencia la antijuricidad del daño, puesto que más allá de entrar a evaluar si la declaratoria de nulidad le generó al señor Raúl Maya Pabón un impedimento o una inhabilidad para participar en el nuevo proceso de elección, lo cual no ocurrió ya que en la sesión realizada por los miembros del Consejo Superior de la Universidad de fecha 30 de junio de 2011, este se encontraba dentro de la lista de candidatos entre los cuales se eligió al nuevo Rector Titular a través del Acta 010, el daño se configuró con la abrupta cesación en el ejercicio del cargo de Rector del ente universitario y, consecuentemente, con la cesación de los salarios y prestaciones sociales inherentes a este durante todo el periodo para el que había sido designado por medio de un acto administrativo particular.



Pero, además, en este caso concreto la antijuridicidad del daño viene transferida por la antijuridicidad de la conducta del agente que lo causa, puesto que fueron las irregularidades acusadas por el proceso de designación, la causa determinante de la decisión declarativa de nulidad que tomó la Sección Quinta del Consejo de Estado en relación con el acto de designación del señor Raúl Maya Pabón, y consiguientemente, la causa de la abrupta terminación de su ejercicio como rector del ente universitario.

No huelga recordar, por obvio que luzca, que el rector de una universidad pública es, como puede inferirse del texto del artículo 66 de la Ley 30 de 1992 en concordancia con el artículo 127 de la Constitución Política, un servidor público, y que en cuanto tal, tiene derechos, entre ellos, a percibir puntualmente la remuneración fijada para el cargo en el que ha sido designado, y que, en cuanto es servidor de periodo fijo, tiene vocación de permanencia en el cargo hasta su expiración, mientras cumpla con lealtad, honestidad y eficiencia los deberes de su cargo.

En casos como éste, la jurisprudencia de la Corporación ha previsto que *“los ciudadanos no tienen el deber jurídico de soportar la anulación judicial de los actos administrativos que les son favorables, cuando la causa de dicha decisión judicial obedece a una conducta – activa u omisiva– imputable a la Administración encargada de dirigir el procedimiento administrativo que a la postre estaría viciado de nulidad. Lo anterior no obsta para que se deba analizar el caso concreto en aras de determinar si el vicio que afecta la validez del acto administrativo fue el producto de una conducta exclusiva por parte del beneficiario de la decisión administrativa o la eventual existencia de una concurrencia de culpas en su configuración”*.⁴²

En modo alguno resulta válido afirmar que el examen de la hoja de vida de servicios del señor Raúl Maya Pabón, en cuanto pone de presente que antaño había ocupado cargos directivos en la Universidad Popular del Cesar, entre ellos el de Rector encargado, permita inferir linealmente que él tenía conocimiento de la irregularidad que había ocurrido en el proceso de elección, y menos aún que de esa constatación pueda derivarse responsabilidad alguna de su parte en la ilegalidad de actos en cuya formación él no participó, pues dicho acto fue creado en el marco de las competencias del Consejo Superior de la Universidad. Tal línea de pensamiento conlleva una suerte de presunción de conocimiento que no se aviene con los presupuestos de la imputación de responsabilidad.

En consecuencia, el actor demostró haber padecido un **daño antijurídico** por causa de la abrupta expulsión del ordenamiento jurídico del acto que le designó como rector de la Universidad Popular del Cesar; y debe proceder la Sala, entonces, al juicio de atribución de ese daño.

3.6.2.2. Imputación

En concordancia con lo anteriormente expuesto, en cuanto a la imputación como el segundo presupuesto para que se configure la Responsabilidad del Estado, es necesario entrar a analizar si el daño antijurídico es atribuible a la Administración dentro de un marco factico y jurídico, para lo cual se han previsto diferentes regímenes o títulos de atribución de responsabilidad, tales como la falla del servicio, la materialización del riesgo excepcional, el daño especial (la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas), sin que estos constituyan regímenes o títulos taxativos⁴³.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de abril de 2013, exp.26437.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 12 de abril de 2012, exp.21515.



En este asunto, los accionantes en el recurso de apelación imputaron el daño al Consejo Superior de la Universidad Popular del Cesar, en la medida que la anulación del acto de designación del señor Raúl Maya Pabón se debió a que el ente universitario no realizó debidamente el proceso de designación, factor de atribución que remite al título de imputación de la falla del servicio.

Frente a a la falla del servicio por omisión de las obligaciones administrativas, la jurisprudencia de la Corporación ha emitido pronunciamientos del siguiente tenor:

“La doctrina distingue las omisiones en sentido laxo y las omisiones en sentido estricto, para considerar que las primeras están referidas al incumplimiento de los deberes de cuidado necesarios para prevenir un evento, de por sí previsible y evitable, cuando se ejerce una actividad. De este tipo serían, por ejemplo, las relacionadas con la falta de señalización de obstáculos que en la actividad de la construcción se dejan sobre una vía; en tanto que las segundas están relacionadas con el incumplimiento de una actuación a la cual se hallaba obligado el demandado, es decir, la omisión de una actuación que estaba en el deber de ejecutar y que podía impedir la ocurrencia de un hecho dañoso. El caso típico sería el del incumplimiento del deber de protección que el Estado debe brindar a las personas, que de haberse cumplido hubiera podido impedir la ocurrencia del hecho dañoso.

En relación con las omisiones que bajo estos criterios se han denominado como de sentido restringido, la Sala ha señalado que la responsabilidad del Estado se ve comprometida cuando se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño”⁴⁴.

No obstante, para determinar si existió falla en el servicio por el desconocimiento de obligaciones legales o reglamentarias, es necesario estudiar el caso concreto para establecer las circunstancias que rodearon la producción del daño⁴⁵, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia en los siguientes términos:

“En aquellos supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto”.

Así las cosas, en el sub lite se ha demostrado que el Consejo Superior de la Universidad tomó la decisión de designar al Rector titular para el periodo 2010 - 2014 con base en el Acuerdo 004 de 2010, toda vez que, el párrafo del artículo primero

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 6 de marzo de 2008, exp.14443.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 19 de junio de 2008, exp. 15263.



preveía que cuando el número de aspirantes fuera igual o menor a 5, los miembros del Consejo Superior podían entrar a designar al Rector en cualquier momento luego de conocerse la eventualidad.

No obstante, también demuestra el material probatorio allegado al plenario que, aunque el Acuerdo 004 de 2010 había sido aprobado por los miembros del Consejo Superior en sesión del 16 de febrero de 2010, no se cumplieron los requisitos de publicación previstos en el artículo 15 del Reglamento Interno del Consejo Superior de la Universidad (Acuerdo 004 del 12 de abril de 2000) y, a pesar de ello, se expidió dentro de la misma sesión el Acuerdo 005 designando al Rector Titular de la Universidad.

En este sentido, resulta claro que en la pluricitada sentencia de la Sección Quinta de esta Corporación, se encuentra la razón por la que el daño deba ser atribuido bajo el título de imputación de falla probada del servicio por la omisión de la entidad demandada, toda vez que el hecho de que el señor Raúl Maya Pabón resultara separado del cargo para el que había sido designado, se debió al desconocimiento de las obligaciones reglamentarias previstas en los acuerdos que eran aplicables tanto a la expedición de actos emanados del Consejo Superior, como al proceso de escogencia dentro de la lista de elegibles al cargo de Rector.

En estas condiciones, la Sala estima que las irregularidades dentro del proceso de designación del Rector para el periodo 2010 – 2014 de la Universidad Popular del Cesar, las cuales fueron reprochadas en la sentencia de nulidad electoral que retiró del ordenamiento jurídico el acto administrativo proferido por el Consejo Superior del ente universitario que beneficiaba al señor Raúl Maya Pabón, constituyen una falla probada en el servicio y, por consiguiente, se debe declarar la responsabilidad del Estado en el caso concreto.

Así las cosas, al tratarse de un daño que ostenta el carácter de antijurídico, el cual es imputable a la entidad demandada, la Sala debe revocar la sentencia que fue objeto de apelación y en ese orden de ideas, determinará si los perjuicios alegados fueron acreditados.

3.7. Análisis de los perjuicios

3.7.1. Perjuicios materiales

El señor Raúl Maya Pabón solicitó por concepto de perjuicios materiales a título de lucro cesante, el reconocimiento de los salarios que no percibió como remuneración del cargo de Rector Titular de la Universidad Popular del Cesar desde el momento en que fue separado del cargo hasta el vencimiento del periodo para el que había sido designado.

En este sentido, la indemnización comprende el tiempo que transcurrió entre la fecha en que efectivamente fue separado del cargo de Rector, que corresponde al día 15 de abril de 2011 y la fecha en que terminaba el periodo para el que había sido elegido, que en este caso era el 16 de febrero de 2014, toda vez que su designación comprendía un periodo de 4 años a partir de su posesión.

Lo anterior se reafirma con el certificado expedido por el Coordinador del Grupo de Gestión de Desarrollo Humano de la Universidad Popular del Cesar, en el que consta que el señor Raúl Maya Pabón ejerció el cargo de Rector desde el 16 de febrero de



2010 hasta el 15 de abril de 2011 y a su turno, que la remuneración mensual para el mes de marzo de 2011, correspondía a la suma de \$11.595.006.

3.7.1.1. Indemnización debida

De conformidad con los anteriores presupuestos y, teniendo en cuenta que el Coordinador del Grupo de Gestión de la Universidad certificó que, para el mes de marzo de 2011, el señor Raúl Maya Pabón devengaba un salario mensual de \$11.595.006.00, se tomará como base para determinar el monto de la indemnización.

Ahora bien, a la suma previamente enunciada se le adicionara el 25% por concepto de las prestaciones sociales, en atención al vínculo laboral que existía entre el actor y la demandada, y porque dichas prestaciones fueron solicitadas y tenidas en cuenta para la cuantificación de los perjuicios dentro de las pretensiones de la demanda⁴⁶.

En estas condiciones la base de liquidación en el caso concreto asciende a la suma de \$ 14.493.757.70.

Por otra parte, se tiene que el tiempo correspondiente al periodo de indemnización comprende del 16 de abril de 2011 al 16 de febrero de 2014, es decir 34 meses.

En ese orden de ideas, la indemnización debida se calculará de acuerdo con la siguiente formula:

$$S = \frac{Ra (1+i)^n - 1}{i}$$

Donde Ra corresponde a la base de liquidación (\$14.493.757.70), i es la constante del interés puro o técnico mensual y n es el numero de meses que comprende el periodo a indemnizar (34):

$$S: \frac{14.493.757.70 (1+0.004867)^{34} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 534.495.587.5$$

No obstante, como el accionante solicitó el reconocimiento de una indemnización menor calculada en la suma de \$444.958.356, estimando que, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es esencialmente rogada se accederá a la suma pedida, actualizando el monto previsto en busca de garantizar una indemnización integral.

En estas condiciones, el valor actualizado a la fecha de la presente sentencia arroja el siguiente monto según la fórmula:

$$Ra = Rh \frac{IPC \text{ final}}{IPC \text{ inicial}}$$

Donde Ra. es la renta a actualizar, el IPC final es el índice de precios al consumidor certificado por el DANE para el mes de septiembre de 2021 y el IPC inicial es el índice

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 18 de julio de 2019, exp.44572.



de precios al consumidor para el 15 de abril de 2011, como la fecha en que ocurrieron los hechos:

$$Ra = 444.958.356 \times 110.04$$

$$\frac{\quad}{74.86}$$

$$Ra = 654.063.819.05$$

En esta medida, la entidad demandada será condenada a indemnizar a título de lucro cesante en favor del señor Raúl Maya Pabón, la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SESENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$654'063.819.05).

3.2.4.2 Perjuicios morales

La parte demandante en el escrito de demanda solicitó 100 SMLMV para cada una de las siguientes personas: Raúl Maya Pabón cuyo interés resultó lesionado; Brillid Fierro Cuadros en su calidad de esposa y Tirso Raúl Maya Fierro en su condición de hijo.

Sin embargo, la Sala considera que no obran en el plenario pruebas suficientes que permitan acreditar la congoja, la aflicción y la tristeza de los demandantes derivada del hecho de que el señor Raúl Maya Pabón no haya podido completar el periodo para el que había designado como Rector de la Universidad, pues si bien en los testimonios rendidos por los señores Carlos Gilberto Hernández Martínez y Eduardo Santos Ortega Vergara⁴⁷ afirmaron que tanto el señor Raúl Maya Pabón como su esposa y su hijo resultaron afectados física y psicológicamente por haber sido separado del cargo, se trata de apreciaciones generales y vagas, que no permiten llegar al convencimiento de la Subsección respecto de los perjuicios de orden moral, teniendo en cuenta que, para el caso que ocupa a esta Judicatura, no es posible aplicar las presunciones que la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera ha previsto en lo que respecta a los perjuicios morales derivados de la muerte, lesiones personales y la privación injusta de la libertad, de manera que es necesario demostrar mediante los medios de convicción suficientes la existencia de esta clase de perjuicio y la magnitud.

En todo caso y, en gracia de discusión, es preciso indicar que dentro de la categoría de perjuicios inmateriales no solamente se encuentran aquellos de orden moral los cuales se dirigen a reparar las lesiones de la órbita interna y afectiva del ser humano, sino que también, los que han sido denominados daño a la salud, dirigido a resarcir todas aquellas afectaciones psicofísicas y por otra parte el daño derivado de la lesión directa a bienes convencional y constitucionalmente protegidos⁴⁸.

No obstante, partir de los medios de convicción presentes en el acervo probatorio, esencialmente la declaración rendida por el señor Carlos Gilberto Hernández -quien señaló que el señor Raúl Maya Pabón había sufrido una enfermedad derivada de los hechos objeto de la controversia-, no se puede establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan corroborar dicha afirmación, pero, además, no obra otra prueba en el plenario que permita acreditar este tipo de perjuicio inmaterial.

⁴⁷ Folios 256 a 258 C.1.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 20 de octubre de 2014, exp.40060.



3.3 Condena en costas

El Tribunal en primera instancia condenó en costas a la parte demandante en favor de la Universidad Popular del Cesar, toda vez que las pretensiones de la demanda fueron negadas.

Ahora bien, el artículo 188 del CPACA prevé que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, con excepción en los asuntos en los que se ventile un interés público; y en ese orden de ideas, dispone que la liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil⁴⁹.

Así las cosas, el artículo 392 del Código de Procedimiento Civil fija las reglas para la condena en costas y señala en su numeral 4° *“Cuando la sentencia de segundo grado revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”*⁵⁰.

A su turno, el artículo 393 del mismo estatuto procesal dispone lo relativo a la liquidación de las costas procesales y consagra en su numeral 3° que “para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura [...]”.

De esta forma, el Acuerdo 1887 de 2003 vigente para la fecha en que se presentó la demanda⁵¹ por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho, previó en el artículo 6 numeral 3.1. que para las acciones de esta naturaleza (medios de control contencioso administrativos), la tarifa en primera instancia será *“hasta el 20% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”* y en segunda instancia la tarifa será *“hasta el 5% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia”*, en atención a la naturaleza del proceso, la calidad, duración y utilidad de la gestión ejecutada por el apoderado de la parte vencedora.

En consideración con lo anterior y atendiendo a que la parte demandante no acreditó ningún emolumento que constituya gastos ordinarios, la Sala tasaré las costas únicamente por el valor que corresponde a las agencias en derecho, que determinará en el uno por ciento (1%) del valor de las pretensiones reconocidas.

Las costas fijadas, se liquidarán en la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación.

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

FALLA

⁴⁹ Normatividad aplicable al caso concreto debido a que la presentación de la demanda se realizó con anterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso, esto es, antes del primero (1) de enero de dos mil catorce (2014).

⁵⁰ La sentencia de segunda instancia revocó la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Cesar en la medida que previó que no se había configurado el daño antijurídico en el caso sub lite.

⁵¹ La demanda se interpuso el 28 de enero de 2013.



Radicación número: 20001-23-33-000-2013-00031-01 (53736)

Actor: Raúl Enrique Maya Pabón y otros.

REVOCAR la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 27 de noviembre de 2014; y en su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLARAR patrimonialmente responsable a la Universidad Popular del Cesar por los perjuicios causados al señor Raúl Maya Pabón, con ocasión de la declaratoria de nulidad del acto administrativo de designación de Rector Titular para el periodo 2010 – 2014.

SEGUNDO: CONDENAR a la Universidad Popular del Cesar a pagar al señor Raúl Maya Pabón la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SESENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$654'063.819.05), por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS a la parte demandada, por concepto de agencias en derecho, fijadas en la suma del 1% de las pretensiones reconocidas.

QUINTO: En firme esta providencia, por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Voto disidente

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado
Aclaración de voto