



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN**

Popayán, nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

EXPEDIENTE: 190013333006 2015 00059 00
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

SENTENCIA No. 095

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

Procede el Juzgado a decidir la demanda que por el medio de control de repetición, promueve la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** a través de apoderado judicial, en contra de **ALFONSO SANTOS MONTERO** y **JOSÉ REVELO REVELO**, tendiente a que se determine la responsabilidad civil de los demandados, por los perjuicios ocasionados a la entidad demandante, debido a la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia proferida el 30 de noviembre de 2009.

Como consecuencia de lo anterior, pretende se condene a los demandados a pagar solidariamente en un porcentaje del 50% cada uno:

- La suma de VEINTICINCO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$25.750.000), equivalente al valor neto pagado por el Ministerio de Educación Nacional, sin la inclusión de los intereses moratorios, generados en cumplimiento de la condena impuesta a favor de la señora **MARÍA ELENA ZULETA MAYORQUÍN**.

La indexación y los intereses comerciales o moratorios que correspondan, desde la fecha de ejecutoria hasta el pago total.

1.1. Hechos que sirven de fundamento

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora, en síntesis expresó lo siguiente:

El día 1° de abril de 1992, la Universidad Libre de Colombia, fue intervenida por el Instituto Colombiano para la Educación Superior – ICFES, según Resolución No. 805 de

¹Folios 103-111 cdno. ppal.

EXPEDIENTE: 190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

1992, entre otros motivos por ofrecer y desarrollar programas académicos de pregrado sin autorización del ICFES; por tanto, el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, designaron rector y miembros de la Consiliatura y el Rector Nacional, por la suspensión del ejercicio de funciones a la Sala General, la Consiliatura y el Rector Nacional.

Mediante Resolución No. 7308 del 10 de noviembre de 1993, el Ministerio de Educación Nacional, nombró como rector interventor nacional de la Universidad Libre al doctor ALFONSO SANTOS MONTERO, hasta el 11 de septiembre de 1995, cuando mediante Resolución 3900, se aceptó la renuncia.

Mediante acta No. 22 del 26 de octubre de 1994, la Consiliatura de intervención de la Universidad Libre, decidió extender el programa de derecho de la ciudad de Cali a la ciudad de Popayán sin cumplir los requisitos legales –artículo 2 Decreto 837 de 1994, ofertándolo al público en general, sin obtener el número de registro del programa en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior SNIES. Seis meses después de la autorización de extender el programa de derecho, se presentó el requisito exigido en la norma en mención.

El 4 de febrero de 1998, se halló que el programa de derecho no se encontraba registrado, y el ICFES, entre 1998 y 2001, inició la investigación y teniendo en cuenta las pruebas recaudadas determinó recomendarle al Ministro de Educación, aplicar lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 30 de 1992, sancionando a la Universidad Libre, con amonestación pública y así mismo al Rector y Representante Legal, con amonestación privada.

En el año 2001, los estudiantes que cursaron el programa de derecho nocturno, iniciaron la práctica de la judicatura y solicitaron el reconocimiento ante el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de obtener el grado. El Consejo Superior ofició al ICFES, de donde se respondió: *“el programa de Derecho Nocturno de la Universidad Libre de Colombia-Extensión Popayán no existe, no tiene código de Registro en el ICFES”*.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Educación a través de la Resolución No. 1493 del 23 de julio de 2001, impuso sanción de amonestación pública a la Universidad Libre y ordenó realizar exámenes de idoneidad a los estudiantes afectados, sin embargo la decisión fue recurrida y revocada, pero se ordenó al ICFES, proceder a la organización y coordinación de un proceso de evaluación al programa de derecho extensión Popayán.

Los estudiantes consideraron que fueron sometidos a una carga mayor como era la presentación de exámenes, por lo que solicitaron la indemnización de perjuicios a través del medio de control de reparación directa.

En ese sentido, la señora MARIA ELENA ZULETA MAYORQUÍN, presentó demanda en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR - ICFES – UNIVERSIDAD LIBRE, a fin de que fueran declarados responsables por la omisión en la función de inspección y vigilancia que se debió ejercer sobre la educación superior.

El Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia del 30 de noviembre de 2009, exoneró de responsabilidad a la UNIVERSIDAD LIBRE y declaró administrativa y patrimonialmente responsables a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN y al ICFES, por la omisión en la función de inspección y vigilancia a la Universidad, en consecuencia se ordenó a las entidades condenadas, pagar a la señora ZULETA

EXPEDIENTE: 190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

MAYORQUÍN, por concepto de perjuicios morales, el equivalente a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

El Ministerio de Educación mediante Resolución No. 9646 del 27 de octubre de 2011, ordenó pagar a la beneficiaria del fallo, a través de su apoderada, la suma de \$32.661.226, distribuido de la siguiente forma:

La suma de \$25.750.000 por concepto de perjuicios morales a la señora MARIA ELENA ZULETA MAYORQUIN y la suma de \$6.911.226 por concepto de intereses moratorios, liquidados desde el 25 de marzo al 25 de noviembre de 2011.

2. Contestación de la demanda

2.1. De Alfonso Santos Montero y José Revelo Revelo²

Dentro de la oportunidad legal, a través de *curador ad litem* debidamente posesionado (fl. 157 C. Ppal.), se garantizó el derecho de defensa.

El curador señaló que fue la falta de inspección por parte del Ministerio de Educación, que llevó a que funcionara en Popayán, un programa de educación superior que no cumplía con las exigencias legales, pero se constituyó en un mayor abuso administrativo el hecho de que estas irregularidades se suscitaran cuando la propia administración se encontraba guiando el funcionamiento de la Universidad Libre.

Refirió que la Universidad Libre no actuó a través de sus directivas sino por autoridades constituidas por la intervención y fuera del principio constitucional de la autonomía universitaria, resultando absurdo reconocer esta circunstancia.

Consideró que las decisiones judiciales materia de la demanda de repetición, adolecen de defecto sustantivo en la medida que fueron proferidas con desconocimiento total del ordenamiento jurídico vigente y a través de una interpretación contraevidente pues no es posible declarar la responsabilidad de los demandados, por omisión en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, en efecto, el ICFES no adelantó ninguna investigación porque no le correspondía legalmente hacerlo, lo hizo el Ministerio de Educación que era el competente para tal fin, quien además fue el que nombró los funcionarios de intervención.

3. Relación de etapas surtidas

La demanda se presentó el 18 de noviembre de 2013³; fue admitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca el 29 de abril de 2014 y se ordenó el emplazamiento de los señores Alfonso Santos Montero y José Revelo Revelo⁴; el 7 de octubre de 2014, el Tribunal Administrativo del Cauca ordenó la inclusión de los demandados en el Registro Nacional de Personas Emplazadas⁵; luego, mediante auto del 29 de enero de 2015, se ordenó remitir la demanda a los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán⁶ y por reparto⁷ le correspondió a este Juzgado, que mediante auto interlocutorio No. 340 del 13 de marzo de 2015 avocó el conocimiento⁸; se fijó

² Folios 158-162 ib.

³ Folio 115 ib.

⁴ Folios 117-118 ib.

⁵ Folios 132-134 ib.

⁶ Folios 138-140 ib.

⁷ Folio 144 ib.

⁸ Folio 146 ib.

EXPEDIENTE:	190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE:	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO:	ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL:	REPETICIÓN

fecha para la audiencia inicial⁹, la cual se celebró el 18 de julio de 2017¹⁰, fijándose fecha para la audiencia de pruebas, que se llevó a cabo los días 16 de enero de 2018¹¹ y 16 de mayo de 2018, diligencia en la que se clausuró la etapa probatoria y se dispuso correr traslado a las partes para la presentación por escrito de los alegatos de conclusión. Se le concedió al Ministerio Público la oportunidad para rendir concepto de fondo¹².

4. Los alegatos de conclusión

4.1. Del demandado Alfonso Ignacio Santos Montero¹³

El apoderado judicial del demandado ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO, hizo un recuento de los hechos de la demanda, concluyendo, que la Universidad Libre pretendió de buena fe, facilitar la educación a muchos aspirantes de Popayán, la cual se frustró por una simple solemnidad que la universidad no consideró importante, sumado a que contaba con la autonomía universitaria conferida por la Ley 30 de 1992.

Enfatizó que el Doctor SANTOS MONTERO no era el responsable de la apertura de los estudios en la ciudad de Popayán, dado que los mismos fueron ofrecidos por la Universidad Libre y fue la Consiliatura de Intervención la que autorizó la apertura de estudios.

En conclusión, refirió que SANTOS MONTERO no era responsable de la condena que se impuso al Estado en cabeza del Ministerio y el ICFES, entidades que no ejercieron la vigilancia que la ley y la Constitución les imponen.

Finalmente, solicitó se estudie la culpa grave, conforme las normas vigentes y se tenga en cuenta que en la apertura de estudios en Popayán se obró con absoluta buena fe. En consecuencia, que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva y la cosa juzgada porque si la Universidad Libre fue exonerada, su representante y todos los demás funcionarios quedan amparados por el mismo fallo, así como las excepciones de cobro de lo no debido, culpa exclusiva del ICFES y del Ministerio de Educación Nacional.

4.2. De la parte demandante¹⁴

Señala que los demandados actuaron con culpa grave en la creación del programa de derecho en la ciudad de Popayán, sin el lleno de los requisitos por parte de la Universidad Libre y con pleno conocimiento de quien ejercía la inspección y vigilancia, y que llevaron a que se declarara administrativamente responsable a la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - ICFES.

Respecto al señor ALFONSO SANTOS MONTERO, indicó que, omitió el envío al ICFES de la solicitud de registro de la extensión de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de la ciudad de Cali en la ciudad de Popayán, desconociendo lo preceptuado en su momento por el Decreto 837 del 29 de abril de 1994.

En cuanto al señor JOSÉ REVELO REVELO, sostuvo que no brindó respuesta sobre los problemas académicos dados a conocer por el señor ALFONSO SANTOS

⁹ Folio 163 ib.

¹⁰ Folios 198-201 ib.

¹¹ Folios 207-209 ib.

¹² Folios 224-226 ib.

¹³ Folios 227-233 ib.

¹⁴ Folios 234-235 ib.

EXPEDIENTE:	190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE:	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO:	ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL:	REPETICIÓN

MONTERO en la Universidad Libre en lo referente a pregrado, como programa nuevo o como extensión de los existentes, no hay prueba de respuesta del ICFES ni proceso de investigación realizado.

Conductas anteriores que configuran una culpa grave por la falta de diligencia y debido cuidado en no manejar los negocios con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus propios negocios.

5. Concepto del Ministerio Público

No presentó concepto escrito sobre el presente caso.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Presupuestos procesales

1.1. Caducidad del medio de control

La caducidad es el fenómeno jurídico procesal a través del cual se limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, convirtiéndose en una carga procesal; no concede derechos subjetivos, por el contrario, apunta a la protección de un interés general, e impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado, no puede iniciarse válidamente el proceso. Es una figura de orden público, por lo que resulta irrenunciable y se puede declarar de oficio¹⁵.

En consecuencia:

“(...) la caducidad comporta el término dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, y constituye un instrumento que salvaguarda la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre individuos, y entre estos y el Estado. El derecho al acceso a la administración de justicia, garantizado con el establecimiento de diversos procesos y jurisdicciones, conlleva el deber de un ejercicio oportuno, razón por la cual, se han establecido legalmente términos para racionalizar el ejercicio del derecho de acción, so pena de que las situaciones adquieran firmeza y no puedan ser ventiladas en vía judicial.”¹⁶

En este proceso, se aplicará el término de caducidad del Decreto Ley 01 de 1984, con fundamento en el art. 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el art. 624 del C.G.P.¹⁷,

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Proceso No. 0833-10. (7 de febrero de 2013; C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

EXPEDIENTE: 190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

dado que la caducidad empezó a correr en vigencia de dicha norma¹⁸, posición recogida por el Consejo de Estado¹⁹.

El art. 136 numeral 9 del C.C.A., Decreto Ley 01 de 1984, consagraba:

“ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES.

(...)

9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.”

El aparte subrayado fue declarado exequible de manera condicionada en sentencia C-832 de 2011, en los siguientes términos:

*“Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad”, contenida en el numeral 9º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, bajo el entendido que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo.”*

La norma indicada con la declaratoria de exequibilidad condicionada, se reproduce actualmente en la Ley 1437 de 2011; sobre el particular se dispone:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.”

Por supuesto, la diferencia entre las dos normas del CCA y CPACA, estriba en el término que tiene la entidad para el pago de la condena; en la primera de ellas se habla de 18 meses (art. 177 CCA) y en la actualidad de 10 meses (art. 192 CPACA).

Así, para iniciar el conteo del término de caducidad en el medio de control de repetición, se tienen dos posibilidades:

i) Si la entidad paga la condena antes del vencimiento del plazo legal para ello (18 meses o 10 meses), según la norma que resulte aplicable, el término de caducidad empieza a correr desde la fecha del pago.

¹⁸ La Ley 1437 de 2011, comenzó a regir el 2 de julio de 2012 (art. 308 del CPACA).

¹⁹ Sobre el tema ver: Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 58800. (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 12 de julio de 2017); Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 56835. (C.P. Guillermo Sánchez Luque; 12 de septiembre de 2016); Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 55266. (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (E); 8 de junio de 2016).

EXPEDIENTE:	190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE:	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO:	ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL:	REPETICIÓN

ii) Si la entidad paga la condena por fuera del plazo legal para ello (18 meses o 10 meses), según la norma que resulte aplicable, el término de caducidad empieza a correr al vencimiento de los 18 meses o 10 meses, conforme el caso concreto.

Esta interpretación, ya se ha recogido por el Consejo de Estado, así:

“Tratándose del ejercicio oportuno de la acción de repetición, cabe precisar que existen dos momentos a partir de los cuales empieza a contarse el término de dos años para impetrar la acción, a saber: a) a partir del día siguiente a aquél en el cual se hubiere efectuado el pago efectivo de la condena impuesta en una sentencia y, b) desde el día siguiente al vencimiento del plazo de 18 meses consagrado en el artículo 177 inciso 4 del C. C. A., previsto para la que la entidad pública cumpla la obligación indemnizatoria que le ha sido impuesta.

Dado lo anterior, se toma lo que ocurra primero en el tiempo, esto es, el pago de la suma a que se condenó, o por la cual se concilió, o cuyo reconocimiento se realizó, o el vencimiento de los 18 meses a que se refiere el artículo 177 del C.C.A., sin que se haya realizado el pago de tal suma como el momento para que empiece a correr el término para ejercer la acción.”²⁰

En este caso, la sentencia condenatoria dictada en el proceso bajo radicado No. 20030098500, que sustenta la interposición del medio de control de repetición, quedó ejecutoriada el 19 de marzo de 2010 (fl. 20 cdno. ppal.), por lo que la entidad contaba con el plazo de 18 meses²¹ para pagar la condena en los términos del art. 177 del C.C.A. –Decreto 01 de 1984–, es decir tenía hasta el 20 de septiembre de 2011.

Obra copia de la Resolución No. 9649 del 27 de octubre de 2011 (fls. 20-22 cdno. ppal.), por la cual el Ministerio de Educación Nacional da cumplimiento a una sentencia y ordena efectuar el registro presupuestal por valor de \$32.661.226, con cargo al rubro de sentencias y conciliaciones y en consecuencia ordena el pago por la suma de \$25.750.000 por concepto de 50% de los perjuicios morales a la señora MARÍA ELENA ZULETA MAYORQUIN.

A folio 25 del cuaderno principal obra copia de la orden de pago No. 6044 de fecha 8 de noviembre de 2011, a favor de la abogada JUANA ANDREA BURBANO GUZMÁN por la suma de \$32.661.226 y se registra como fecha de pago el 17 de noviembre de 2011 (fl. 26 ib.).

En ese sentido, el pago de la condena correspondiente al proceso radicado bajo el No. 20030098500, se hizo por fuera de los 18 meses, por lo que el término de caducidad se empezó a contar desde el vencimiento de ese plazo, es decir desde el 20 de septiembre de 2011.

La demanda debía interponerse a más tardar el 21 de septiembre de 2013, pero según se observa a folio 115 del cuaderno principal, se radicó el 18 de noviembre de 2013, por lo que es del caso declarar probada de oficio la excepción de caducidad.

2. De la condena en costas

En este caso, la parte demandante fue vencida en juicio, por lo cual bajo una interpretación literal se le debería condenar en costas según el artículo 188 del CPACA en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP.

²⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Proceso No. 41.281. (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 30 de enero de 2013).

²¹ La sentencia fue dictada en un proceso adelantado bajo el CCA, Decreto Ley 01 de 1984.

EXPEDIENTE: 190013333004 2015 00059 00
DEMANDANTE: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO – JOSÉ REVELO REVELO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

Sin embargo, los demandados no comparecieron desde el inicio del proceso representados por un apoderado de confianza, no hay prueba de la causación de las costas, por lo que no se dispondrá su pago.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR PROBADA de oficio la excepción de caducidad del medio de control de repetición, por lo antes expuesto.

SEGUNDO.- Sin costas, por las razones expuestas.

TERCERO.- Archívese el expediente previa cancelación de su radicación, una vez cobre firmeza esta providencia.

CUARTO.- Devolver, si a ello hay lugar, los excedentes de gastos del proceso, dejando expresa constancia.

QUINTO.- Aceptar la renuncia del Dr. Oscar Fernando Ruano Bolaños, con C.C. No. 98.396.355, T.P. No. 108.301 del C.S. de la J., como apoderado de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (fl. 238 cdno. ppal.) y reconocer personería para actuar en representación de tal entidad, al Dr. LUIS EDUARDO ARELLANO JARAMILLO, con C.C. No. 16.736.240, T.P. No. 56.392 del C.S. de la J. (fl. 240 ib.).

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,


ADRIANA PAOLA ARBOLEDA CAMPO