



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

Popayán, Septiembre Veintiocho (28) de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: 19001-33-33-006-2013-00419-00
DEMANDANTE: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
DEMANDADO: ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN

SENTENCIA No. 145

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹

Procede el Juzgado a decidir la demanda que a través del medio de control de repetición, promueve la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN a través de apoderada judicial, en contra de ALFONSO SANTOS MONTERO y JOSE REVELO REVELO, tendiente a que estos sean declarados civilmente responsables de los perjuicios ocasionados a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, a raíz de la sentencia N° 30 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del proceso de reparación directa bajo el radicado N° 20030039100, promovido por EDGAR ERNESTO ASTUDILLO LOPEZ Y OTROS.

Como consecuencia de ello, solicita se condene a los accionados a pagar solidariamente en un porcentaje del 50%, cada uno, a favor de la accionante:

- La suma de CIENTO TRES MILLONES DE PESOS (\$103.000.000) MCTE, equivalente al valor neto pagado por el actor, sin la inclusión de los intereses moratorios generados, en cumplimiento de la condena impuesta en el proceso antes descrito.
- Que las sumas de dineros reconocidas sean actualizadas y devenguen intereses.

¹ Folios 6-14 Cuaderno Principal 1.

1.1. Hechos que sirven de fundamento

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

El 1 de abril de 1992, la Universidad Libre de Colombia, fue intervenida por el Instituto Colombiano para la Educación Superior-ICFES según Resolución N° 805 de 1992, entre otros motivos por ofrecer y desarrollar programas académicos de pregrado sin autorización del ICFES, por lo que esta última entidad y el Ministerio de Educación, designaron rector y miembros de la consiliatura, por la suspensión del ejercicio de sus funciones a la Sala General, la Consiliatura y el Rector Nacional.

Mediante Resolución N° 7308 del 10 de noviembre de 1993, el Ministerio de Educación, nombró como rector interventor nacional de la Universidad Libre de Colombia al doctor ALFONSO SANTOS MONTERO, hasta el 11 de septiembre de 1995, cuando la Ministra de Educación aceptó la renuncia del mencionado, a través de la Resolución 3900.

Mediante acta N° 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 de Ley, la Universidad Libre, ofertó al público en general el programa de derecho en la Universidad Libre de la ciudad de Cali a la ciudad de Popayán, sin obtener el número de registro del programa en el sistema nacional de información de Educación Superior-SNIES. Por la Universidad se repartió publicidad incluyéndose un código al programa con el cual se pretendía dar certeza del cumplimiento de dicho requisito.

El programa de derecho fue ofrecido para la jornada nocturna, a partir de 1994, para el cual se inscribió un número considerable de personas, lo que permitió desarrollar el programa, sin que se tuviera en cuenta el artículo 8 del Decreto 837 de 1994.

El 19 de abril de 1995, el rector de la Universidad Libre, ALFONSO SANTOS MONTERO, le comunicó al director general del ICFES, sobre unos problemas en los programas académicos implementado por esa institución, en lo referente a pregrado bien sea como programas nuevo o como extensión de los ya existentes dentro de los cuales se encontraba el de la facultad de derecho de la ciudad de Cali a Popayán.

Seis meses después de la autorización por parte de la Consiliatura para la extensión de la facultad de derecho de Cali, en la ciudad de Popayán, el rector de la universidad envió al ICFES el oficio de que trata el artículo 2 del Decreto 837 de 1994, pero los estudiantes inscritos ya cursaban los estudios de pregrado, es decir, el rector omitió darle cumplimiento a lo descrito en el artículo 1 ibídem.

Se evidenció que el trámite dado a la comunicación de la Universidad Libre de fecha 19 de abril de 1995, por reparto paso por la subdirección académica el ICFES, oficina del doctor JOSE REVELO REVELO, pero no obra dentro de las

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

actuaciones judiciales ni dentro de la investigación adelantada por el Ministerio de Educación Nacional, la respuesta dada a la misma a la misma por parte de dicha subdirección académica.

El 26 de enero de 1996, mediante Resolución N° 201, expedida por el Ministerio de Educación, fue levantada definitivamente la suspensión en el ejercicio de funciones de los órganos de gobierno y directivos de la Universidad Libre.

Para el año de 1998 y luego de estudiar las quejas presentadas por los estudiantes del programa de derecho de la Universidad Libre de la ciudad de Cali extendido a Popayán, el ICFES teniendo en cuenta lo informado por la subdirección técnica y de fomento, el 10 de octubre de 1997, comunicó que no existía ninguna información relacionada con el envío por parte de la Universidad Libre, del formato de información de la extensión del mencionado programa, así las cosas, el 4 de febrero de 1998, se halló que el programa en mención no se encontraba registrado.

El ICFES entre 1998 y 2001, realizó la investigación respectiva y teniendo en cuenta las pruebas recaudadas, determinó recomendarle al Ministerio 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.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Educación amonestó a la Universidad, sin embargo dicha amonestación fue revocada, ordenándose al ICFES, procediera a la organización y coordinación de un proceso de evaluación al programa de derecho – extensión Popayán y realizar a los alumnos los exámenes de idoneidad.

Una vez se comenzaron a realizar los exámenes correspondientes de idoneidad y de comprobación de niveles mínimos de aptitudes a los estudiantes y egresados del mencionado programa, estos iniciaron las respectivas demandas sin la mediana claridad sobre los responsables de la situación.

Los señores EDGAR ERNESTO ASTUDILLO LOPEZ, TERESA FIERRO URAZAN, MARIA LILIANA LOPEZ CRIOLLO y ZULLY BERNARDA RUIZ MENESES, promovieron demanda en acción de reparación directa en contra de la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR-ICFES, a fin de que fueran declarados administrativa y civilmente responsables por todos los daños y perjuicios materiales, morales y psicológicos, ocasionados a los actores, por la omisión en la función de inspección y vigilancia que se debe ejercer sobre la educación superior.

El proceso en mención, curso en el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, el cual profirió sentencia el 22 de enero de 2012, exonerando de responsabilidad a la UNIVERSIDAD LIBRE y declarando administrativamente responsables a la NACION-MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR-ICFES, a pagar en proporción del 50%, por concepto de perjuicios morales a favor de a cada uno de los actores, la suma equivalente a 100 SMLMV.

La providencia fue objeto del recurso de apelación, el cual fue decidido por el Tribunal Administrativo del Cauca, quien mediante providencia del 20 de mayo de 2010, confirmó la sentencia de primera instancia.

Así, la condena impuesta tuvo un equivalente a \$103.000.000, a cargo de que cada parte condenada. Por lo que el Ministerio de Educación mediante resolución N° 9813 del 28 de octubre de 2011, ordenó pagar a los beneficiarios del fallo, a través de su apoderada la suma de \$120.583.898.62, por concepto de capital de la condena y los intereses moratorios. El pago se efectuó el 18 de noviembre de 2011.

Frente a la responsabilidad de los hoy demandados, indicó que el señor ALFONSO SANTOS MONTERO, no informó al ICFES de acuerdo con lo establecido por el Decreto 837 de 1994, sobre la creación, estado y desarrollo de sus programas académicos de pregrado, hasta el punto que estuvo el 11 de septiembre de 1995 como rector interventor nacional de la Universidad Libre, sin que hubiera legalizado tal situación.

Para el caso del señor JOSE REVELO REVELO, se encuentra acreditado que el rector nacional de la Universidad Libre, antes mencionado, le comunicó al director general del ICFES, sobre unos problemas en los programas académicos implementados por esa institución, en lo referente a pregrado, en especial al programa abierto en la ciudad de Popayán. Sin embargo no existe prueba de la respuesta dada por parte del ICFES, ni en el proceso de investigación realizado por esa entidad, ni en los procesos judiciales tramitados en la ciudad en mención.

2. Contestación de la demanda

2.1. ALFONSO SANTOS MONTERO²

El Curador Ad Litem del accionado ALFONSO SANTOS MONTERO, indicó que no existe razón para llamar a juicio al mencionado, por cuanto la UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA en el proceso de reparación directa fue absuelta, por ende su representante legal.

Sino fue condenada la institución para la cual prestó sus servicios el accionado, menos sus miembros. Por lo que debe aplicarse el principio del derecho según el cual la suerte de lo accesorio, sigue la suerte del principal, significando entonces que lo principal da lugar, condiciona caracteriza o naturaliza a lo accesorio.

Por expuesto solicitó, se declarará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.2. JOSE REVELO REVELO³

² Folios 181-182 caderno principal 1.

³ Folios 197-

La Curadora Ad Litem del señor JOSE REVELO, manifestó que no existen pruebas contundentes que lo responsabilicen de la omisión de las funciones de inspección y vigilancia de la Universidad Libre de Colombia y específicamente del programa de derecho nocturno en la ciudad de Cali-Extensión Popayán.

Refirió que tampoco se allega el acto de nombramiento del señor JOSE REVELO, que demuestre que realmente si era el subdirector académico para la fecha de los hechos. Tampoco existe prueba donde el director del ICFES para ese entonces ordenara al subdirector académico resolver los problemas académicos, las quejas presentadas en dicha universidad.

Por lo expuesto, se opuso a que prosperen las pretensiones de la demanda.

3. Relación de etapas surtidas

La demanda se presentó el 19 de noviembre de 2013⁴ ante, el Despacho previa subsanación de la demanda, mediante auto interlocutorio 323 del 27 de marzo de 2014⁵ se admitió la demanda, el cual fue notificado a las partes en debida forma. Se cumplieron con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: se corrió traslado de las excepciones propuestas⁶ y una vez fijada la fecha para la celebración de la audiencia inicial, ésta se llevó a cabo el día 30 de noviembre de 2017⁷, volviéndose a realizar la misma por disposición del Tribunal Administrativo del Cauca, el 29 de noviembre de 2018⁸, fijándose en ella la fecha para la audiencia de pruebas, que se realizó el 11 de julio de 2019, en cuya diligencia se suspendió el proceso hasta tanto el Tribunal Administrativo del Cauca, resolviera un recurso de apelación propuesto contra el auto I-1799 del 28 de noviembre de 2018⁹. Mediante providencia del 28 de enero de 2020, se continuó con el trámite del proceso, se declaró finalizada la etapa probatoria, y se dispuso correr traslado a las partes para la presentación por escrito los alegatos de conclusión, y se concedió al Ministerio Público la oportunidad de presentar concepto de fondo¹⁰.

4. Los alegatos de conclusión

4.1. De la parte demandante¹¹

La apoderada del ente accionante, expuso en síntesis los mismos argumentos expuestos en los hechos de la demanda.

Por lo que solicitó se accedan a las pretensiones de la demanda, declarando la responsabilidad de los accionados, por los perjuicios ocasionados a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, a raíz de la sentencia del 30 de noviembre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca.

⁴ Folio 143 Cuaderno Principal.

⁵ Folios 156-157 Cuaderno Principal.

⁶ Según registro del Sistema de Información Siglo XXI.

⁷ Folios 217-219 Cuaderno Principal 2.

⁸ Folios 232-236 cuaderno principal 2.

⁹ Folios 253-255 Cuaderno Principal 2.

¹⁰ Folio 257 cuaderno principal 2.

¹¹ Folios 265-277 Cuaderno Principal 2.

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

4.2. De los demandados

4.2.1.- Del señor ALFONSO SANTOS MONTERO

El apoderado del señor ALFONSO SANTOS MONTERO, refirió que la SALA GENERAL, LA CONSILIATURA Y AL RECTOR NACIONAL de la Universidad Libre de Colombia, fueron suspendidos de sus cargos mediante la Resolución 805 del 1 de abril de 1992 emitida por el ICFES y por la Resolución 7308 del 10 de noviembre de 1993, proferida por la entidad actora, se nombró al señor SANTOS MONTERO, para ejercer el cargo y funciones de rector interventor.

A raíz de ello el Ministerio de Educación, nombró igualmente a los consiliarios para que ejercieran el gobierno universitario, y la nombrada consiliatura la que aprobó la extensión de los estudios de derecho que ofrece la seccional de Cali para que se dicten las respectivas clases en la ciudad de Popayán.

En Popayán se brindó la misma educación que la facultad de derecho de la ciudad de Cali ofrece a sus estudiantes y fue atendida por el mismo rector y decano de la seccional Cali contando igualmente con la mayoría de los docentes que se desplazaban a dictar sus clases.

Inexplicablemente después de varios años operando normalmente los estudios en la ciudad de Popayán, tiempo durante el cual el ICFES y el Ministerio de Educación, no presentaron ningún reparo, apareció una queja con la cual después de mucho tiempo las entidades en mención abrieron investigación contra la Universidad Libre, cuyo Gobierno correspondía al mismo nombrado por la mencionadas.

Con la investigación inicialmente se amonestó a la Universidad Libre, a través de acto administrativo, el cual posteriormente fue revocado.

Para subsanar la falta de una solemnidad exclusivamente, se dispuso por el Ministerio la homologación de estudios con la Universidad, todo a costa del patrimonio de la Universidad Libre.

Por lo anterior, los estudiantes que normalmente cursaban en Popayán, a la mayoría les tocó desplazarse a la ciudad de Cali donde terminaron sus estudios de derecho.

Refirió que la Universidad Libre, siempre ha estado debidamente acreditada para llevar con méritos los estudios, inclusive en la ciudad de Popayán.

Señaló que la decisión del ICFES y del Ministerio de Educación de suspender los estudios en la ciudad de Popayán por no acatarse a juicio del gobierno de una solemnidad previa, dio lugar a la demanda de algunos estudiantes que justificaron algunos perjuicios que llevaron a condenar a las mencionadas entidades y exonerar de responsabilidad a la Universidad Libre, que también fue demandada.

Por lo que no es posible que ahora la accionante repita contra el señor SANTOS MONTERO, quien no es responsable de la apertura de estudios en Popayán,

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

toda vez que los estudio fueron ofertados por la Universidad Libre y fue la consiliatura de intervención la que autorizó la apertura de los estudios, anotando que el nombre de la Universidad Libre según los estatutos, nadie diferente a la Consiliatura podía autorizarlos.

Así las cosas, el hoy demandado SANTOS MONTERO debía acatar órdenes del gobierno de la Universidad que lo era la Consiliatura de intervención, colegio que estaba integrado por consiliarios nombrados por el Gobierno Nacional.

Bajo este orden, concluyó que los elementos del medio de control de repetición, no se encuentran totalmente acreditados para declarar responsabilidad al demandado en mención, por lo que solicitó se denieguen las pretensiones de la demanda.

4.2.1.- Del señor JOSE REVELO REVELO

En lo que respecta al demandado José Revelo Revelo, se tiene que el mismo guardó silencio en esta etapa procesal.

5. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público en esta instancia del proceso no se pronunció.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Presupuestos procesales

1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia

La caducidad del medio de control de repetición, conforme lo establece el literal L, del numeral 2º, del artículo 164 del CPACA, es 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 la norma.

El despacho encuentra que el presente medio de control, no se encuentra afectado por el fenómeno de la caducidad, toda vez que el pago producto de la condena impuesta por el Tribunal Administrativo el Cauca, se efectuó el 18 de noviembre de 2011, tal como se evidencia a folio 64 del cuaderno principal 1, es decir, que la demanda debía interponerse a más tardar el 19 de noviembre de 2013, y la misma se incoó en dicha data (fl.- 143 cdno ppal 1), dentro del término de Ley.

Además, teniendo en cuenta la naturaleza del medio de control, la cuantía y que fue este Despacho el que dictó la sentencia condenatoria que da lugar al presente asunto, este Juzgado es competente para conocer del presente caso

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

en primera instancia, conforme lo prevé el numeral 8° del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, y del artículo 7° de la Ley 678 de 2001.

2. El problema jurídico

Le corresponde al Juzgado establecer, si concurren los presupuestos y requisitos para la procedencia de la acción de repetición, es decir, si se encuentra acreditado que la entidad demandante además de haber sido condenada por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, fue la entidad que pagó a la víctima del daño la determinada en la sentencia condenatoria. E igual manera habrá de establecerse si la condena impuesta fue producto de la conducta dolosa o gravemente culposa de parte de los señores ALFONSO SANTOS MONTERO y JOSE REVELO REVELO, y si los mencionados reúnen las calidades de un funcionario o ex funcionario público o de un particular que ejerza funciones públicas o prestación de un servicio público.

3. Tesis que sustentara el Despacho.

Conforme a los postulados de la demanda y de sus contestaciones, y de acuerdo al material probatorio que reposa en el plenario, en concordancia con la Ley 678 de 2001 y a la jurisprudencia aplicable, el Despacho encuentra que la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN al verse inmersa en un proceso de reparación directa, el cual culminó con sentencia condenatoria contra el Ministerio de Educación y el ICFES, penando a pagar a cada uno de ellos una serie de perjuicios, por partes iguales, es decir, que el ICFES pagaría el 50% de la condena y el Ministerio de Educación, el otro 50%.

Así, la entidad hoy demanda al pagar únicamente el 50% de la condena impuesta dentro del proceso de reparación directa bajo el radicado N° 20030050700, está legitimada para repetir únicamente en contra de sus empleados que supuestamente hayan sido determinantes en la producción del daño por el cual fue condenada.

Se colige entonces, que la NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN, carece de legitimación para repetir contra el señor JOSE REVELO REVELO, toda vez que el mencionado ostentaba la calidad de empleado público del ICFES, por lo que, si este presuntamente fue el causante de la condena impuesta al MINISTERIO DE EDUCACIÓN y al ICFES, le correspondía a esta última entidad como ente autónomo, haber ejercido el medio de control de repetición, a raíz de la condena pagada por el ICFES.

Ahora, frente al señor ALFONSO SANTOS MONTERO, de las pruebas traídas al proceso con la demanda, evidencian que el señor ALFONSO SANTOS MONTERO,

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

fue nombrado como rector de la institución y por tanto ejercía como su representante académico conforme a la Ley 30 de 1992, y los Decretos 1403 de 1993, 837 de 1994 y 2790 de 1994, que dictan como sus funciones las de informar y notificar, mediante radicación ante el Ministerio y el ICFES la información sobre la creación del programa de extensión en derecho, más no la creación del mismo, gestión que realizó el demandado, según oficio de 19 de abril de 1995, a través del cual dio a conocer que la Consiliatura de Intervención aprobó la creación del programa en extensión, sin que se conozca, por falta de prueba a cargo de la parte demandante, cuáles fueron las actividades que en virtud de las funciones de inspección y vigilancia señaladas en estas mismas normas -emisión de aprobación o improbación del programa en el término de 6 meses se hubieren o no emitido, y que por tanto permitieron el avance del programa, por expresa disposición legal.

Así las cosas, se concluye que el señor ALFONSO SANTOS MONTERO incurrió en una conducta gravemente culposa, como quiera que en su condición de rector e interventor de la Universidad libre desatendió inexcusablemente el deber de informar en forma anticipada y en los formatos establecidos la puesta en marcha del programa de extensión en derecho de la Universidad libre de Cali, en la ciudad de Popayán, tal como lo preceptuaba el Decreto 837 del 27 de abril 1994, que posteriormente fue reglamentado por el Decreto 2790 del 22 de diciembre de 1994 y de esta forma los programas funcionaron sin conocimiento del Ministerio y el ICFES, hasta que mediante la comunicación del abril de 2015 que tuvo origen en el reportes de los inconvenientes presentados en la programa de extensión de Derecho en la ciudad de Popayán y no en la forma como lo establece las normas antes aludidas.

Dicha omisión por parte del señor Santos conllevó que tanto el Ministerio de Educación como el ICFES no ejercieran en forma oportuna las funciones de vigilancia y control sobre el ente Universitario que se encontraba intervenido y que a la postre llevó a la condena de las entidades.

4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso frente al tema de repetición frente a servidores públicos.

El artículo 90 Superior, establece que en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Ahora, la Ley 678 de 2001, aplicable en el presente asunto por la fecha en que ocurrieron los hechos en el presente asunto, definió la repetición como una acción de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar al reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. También prevé que esa acción se ejercerá contra el particular que, investido de una función pública, haya ocasionado en forma

dolosa o gravemente culposa la reparación patrimonial, en donde en sus artículos 5º y 6º, define las conductas en mención, así:

“ARTÍCULO 5o. DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

- 1. Obrar con desviación de poder.*
- 2. _Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.*
- 3. _Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.*
- 4. _Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*
- 5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.*

ARTÍCULO 6o. CULPA GRAVE. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

- 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*
- 2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
- 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.*
- 4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Violar ~~manifiesta~~ ~~e inexcusablemente~~ el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.”*

Ahora en lo que respecta a la figura de la repetición, la jurisprudencia del Consejo de Estado, especialmente la de la Sección Tercera, ha explicado los

elementos que determinan la prosperidad de las pretensiones de repetición que formula el Estado contra sus agentes, los cuales son¹²:

- I. La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.
- II. La calidad de agente del Estado y su conducta determinante en la condena.
- III. El pago efectivo realizado por el Estado.
- IV. Y la cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa.

El Consejo de Estado ha considerado que los tres primeros requisitos son de carácter objetivo y están sometidos a las normas procesales vigentes al momento de la presentación de la demanda; en tanto que el último de ellos, es de carácter subjetivo y está sometido a la normativa vigente al momento de la ocurrencia de la acción u omisión determinante de la responsabilidad del Estado que generó el pago a su cargo y por cuya recuperación se adelanta la acción de repetición¹³.

En lo que respecta a los elementos antes indicados, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha expuesto¹⁴: frente al (I), la calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado, al (ii) la entidad pública debe probar la existencia de la obligación de pagar una suma de dinero derivada de la condena judicial impuesta en su contra, en sentencia debidamente ejecutoriada, o de una conciliación o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto, al (iii) la entidad pública tiene que acreditar el pago efectivo que hubiere realizado respecto de la suma dineraria que le hubiere sido impuesta por una condena judicial o que hubiere asumido en virtud de una conciliación, y frente al cuarto elemento, ha expuesto que la entidad demandante debe probar que la conducta del agente o ex agente del Estado fue dolosa o gravemente culposa conforme a las normas que para el momento de los hechos sean aplicables.

Ahora en cuanto al aspecto subjetivo de la conducta el Consejo de Estado ha indicado que la Ley 678 de 2001 trae consigo una definición de dolo y culpa grave, así como también señala unas causales en las cuales se presume el dolo

¹² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C - CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA - Bogotá D.C. veinticuatro (24) de Marzo de dos mil diecisiete (2017) -Radicación: 110010326000201400026 00 (50.032).

¹³ Consejo de Estado - Sentencia de 28 de abril de 2001, expediente: 33407.

¹⁴ Consejo de Estado - Sentencia de 28 de abril de 2001, expediente: 33407.

y la culpa grave. Advierte que no es posible remitirse a las nociones de dolo descritas en el código penal dado que es improcedente confundir o equiparar estos conceptos -dolo y culpa grave- que son netamente civiles, como quiera que la naturaleza de la acción de repetición es eminentemente patrimonial o indemnizatoria, mientras que la acción penal, en todo caso punitiva, se fundamenta en la imposición de una sanción o castigo.

Así, el juicio subjetivo de responsabilidad que se elabore en acción de repetición sobre el agente estatal debe construirse bajo lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001 -a partir de su vigencia-, interpretando y aplicando el artículo 63 del Código Civil, así como armonizar estos fundamentos legales con los artículos 6, 91 y 123 de la Carta Política¹⁵.

5. Caso concreto y acervo probatorio.

Bajo los parámetros antes expuesto, el Despacho resolverá el presente asunto, y para ello estudiará cada uno de los elementos antes referidos.

- I. La existencia de una condena judicial, una conciliación, una transacción o de cualquier otra forma de terminación de conflictos que genere la obligación de pagar una suma de dinero a cargo del Estado.

En lo que respecta al mencionado requisito, de la prueba decretada y practicada que reposa en el plenario, se tiene:

Obra en el proceso copia auténtica de la sentencia de este Juzgado, del 22 de enero de 2010, así como la de segunda instancia del Tribunal Administrativo del Cauca del 20 de mayo de 2010, dentro de la demanda de reparación directa instaurada por EDGAR ERNESTO ASTUDILLO Y OTROS, en la que se declaró administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior-ICFES, por los perjuicios morales ocasionados a los demandantes.

Así las cosas se cumplen con el primer de los requisitos exigidos para la prosperidad del medio de control de repetición.

- II. Pago de la Condena.

En los términos del inciso final del artículo 142 del CPACA, basta demostrar con certificación del pagador de la entidad el pago de la condena; y al caso concreto se trajo copia de la orden de pago N° 6099 y del reporte de pagos del Ministerio de Educación, en la que consta que el 18 de noviembre de 2011, se

¹⁵ Consejo de Estado - Sentencia de 13 de noviembre de 2008 expediente: 16335.

realizó el pago de una sentencia a la cuenta de la apoderada de los demandantes por la suma de \$120.683.898.62.¹⁶

III. La calidad de agente del Estado y su participación en el daño por el cual se condena.

- La calidad de agente del Estado.

La calidad y la actuación u omisión de los agentes del Estado debe ser materia de prueba, con el fin de brindar certeza sobre la calidad de funcionario o ex funcionario del demandado y de su participación en la expedición del acto o en la acción u omisión dañina, determinante de la responsabilidad del Estado.

Bajo este orden de ideas y frente al requisito de la calidad de agente del Estado (funcionario o ex funcionario público), se tiene:

El señor ALFONSO SANTOS MONTERO fue nombrado como rector Interventor de la Universidad Libre por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, a partir del 10 de noviembre de 1993 de conformidad con la Resolución 07308 de 1993 (Fls.- 89-81 cdno ppal 1.), ejerciendo su cargo hasta el 11 de septiembre de 1995, cuando fue aceptada su renuncia mediante Resolución No. 3900 de 11 de septiembre de 1995 (Fls.- 92-93 cdno ppal 1).

Respecto al señor JOSE REVELO REVELO, obra acta de posesión, de fecha 21 de septiembre de 1994, en la que se evidencia que el mencionado tomo posesión del cargo de Subdirector General del ICFES, conforme a la Resolución 2181 del 14 de septiembre de 1994, y el 14 de diciembre de 1995, se posesiono para cumplir funciones de Director del ICFES, conforme al Decreto 2124 del 1 de diciembre de 1995.

Mediante Decreto 133 del 2 de febrero de 1996, el ICFES aceptó la renuncia presentada por el señor José Revelo, a partir del 6 de febrero de 1996.

Conforme a lo expuesto, frente al accionado JOSE REVELO REVELO, se evidencia que el mismo ostenta la calidad de empleado público, sin embargo dicho calificativo es producto del nombramiento efectuado por del ICFES, más no por el Ministerio de Educación Nacional, parte que ostenta la calidad de demandante, ni así el ICFES.

De acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 90 Superior y de la Ley 678 de 2001, la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN tiene la facultad de repetir contra sus empleados, que con su presunto actuar doloso o gravemente culposos, le hayan generado un perjuicio pecuniario.

¹⁶ Folios 63-64 cuaderno principal 1.

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

Corolario, se tiene el Ministerio de Educación se vio inmerso en un proceso de reparación directa, que terminó con sentencia condenatoria contra el Ministerio de Educación y el ICFES, siendo condenada a pagar a cada uno de ellos una serie de perjuicios por partes iguales, es decir, que el ICFES pagaría el 50% de la condena y el Ministerio de Defensa, el otro 50%.

Así, la hoy demandante fue condenada al pagar únicamente el 50% de la sentencia impuesta dentro del proceso de reparación directa bajo el radicado N° 20030050700, y por tanto está legitimada para repetir únicamente en contra de sus empleados que supuestamente hayan sido determinantes con su actuar doloso o gravemente culposo, en la producción del daño por el cual fue condenada.

Se colige entonces, que la NACIÓN MINISTERIO DE EDUCACIÓN, carece de legitimación para repetir en contra del señor JOSE REVELO REVELO, toda vez que el mencionado ostentaba la calidad de empleado público del ICFES, por lo que, si este presuntamente fue el causante de la condena impuesta al MINISTERIO DE EDUCACION y al ICFES, le correspondía a esta última entidad como entidad autónoma, instaurar el medio de control de repetición, a raíz de la condena pagada por el ICFES.

Así las cosas, se declarará probada de oficio la falta de legitimación en la causa por activa de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN para repetir frente al señor JOSE REVELO REVELO.

- La participación de agente del Estado en el daño por el cual se condena.

Corresponde señalar que una vez probados los caracteres objetivos, se debe realizar el análisis del requisito subjetivo del agente, es decir si incurrió en dolo o culpa grave en su acción u omisión y que dio lugar a la emisión de la condena estatal.

Este requisito consistente en la cualificación de la conducta del agente determinante del daño reparado por el Estado, como dolosa o gravemente culposa, y con el fin de hacer claridad sobre la manera de cómo determinarla, la Ley 678 de 2001, que se aplica al caso según lo explicado anteriormente, instituyó su definición propia, señalando las causas que, presumiblemente, constituyen dolo o la culpa grave, así;

“Artículo 5o. DOLO. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. *Obrar con desviación de poder.*

2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial".

"Artículo 60. CULPA GRAVE. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir la decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.
4. El debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal".

Al respecto, el H. Consejo de Estado en la sentencia de marzo de 2017, radicado 50.032 ya referida, concluye:

"El Consejo de Estado estudió los conceptos de culpa grave y dolo, al analizar los elementos de fondo de la acción de repetición y la Corte Constitucional se pronunció sobre el tema, al estudiar la demanda de constitucionalidad de los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, en donde señaló que las presunciones allí contenidas no son un juicio anticipado que desconozca el principio de presunción de inocencia, sino simplemente se trata "de un típico procedimiento de técnica jurídica adoptado por el legislador", "por ello, la presunción constituye un medio indirecto y crítico para alcanzar la verdad, ya que se trata de un criterio que la ley o el juez se forma sobre la certeza de un hecho por su lógica conexión con otro hecho diferente y conocido como cierto".

...

Dado lo anterior, no puede ser irrelevante el hecho de que la norma constitucional (art. 90) haya establecido expresamente que el deber de las entidades estatales de repetir contra sus funcionarios o ex funcionarios, sólo surge en la medida en que el daño a cuya reparación patrimonial hayan sido condenadas, pueda imputarse a la conducta dolosa o gravemente culposa de los mismos, lo cual, por otra parte, se explica por la necesidad de ofrecer unas mínimas garantías a los servidores públicos, en el sentido de que no cualquier error en el que puedan incurrir de buena fe, podrá servir para imputarles responsabilidad patrimonial ante la respectiva entidad estatal, lo cual podría conducir a un ejercicio temeroso, ineficiente e ineficaz de la función pública.

Conforme con lo anterior, la presunción reviste un carácter probatorio, invirtiéndose la carga de la prueba al demandado, el cual deberá probar la inexistencia del hecho o de las circunstancias de las cuales se infiere la presunción para liberar su responsabilidad patrimonial. Como lo ha dicho la Corte, la

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

presunciones persiguen finalidades constitucionalmente valiosas, al facilitar el ejercicio del medio de control de repetición que es de naturaleza civil, en los casos en que el Estado ha sido condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos originados en las conductas dolosas o gravemente culposas de sus agentes, lo que lleva a garantizar la integridad del patrimonio público, la moralidad y eficacia de la función pública (arts. 123 y 209 de la C.P.)"

Así, comprende el Despacho que, para determinar si el daño antijurídico por el que fue condenada la Nación-Ministerio de Educación y el ICFES en la demanda de reparación directa, tuvo lugar por la conducta dolosa o gravemente culposa del señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO, es necesario evaluar los medios probatorios recogidos, acompañados con los fundamentos esgrimidos en la demanda, con el fin de constatar si en su calidad de rector Interventor de la Universidad, incurrió en tal grado de acción u omisión que se pueda encausar en estas conductas, para lo cual se debe realizar el estudio de cada medio probatorio y luego se analizarán de manera integral bajo los criterios de la sana crítica y la carga dinámica, por lo que deben tenerse en cuenta, los siguientes aspectos:

Procede el Despacho a realizar una acotación previa de las siguientes situaciones de orden fáctico, para luego dirigirse al análisis de fondo del caso.

Con fundamento en el artículo 69 de la Carta Política desarrollado por el artículo 29 de la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior", se desarrolla el principio de la autonomía universitaria, que otorga a los entes universitarios, entre otras facultades, la de crear sus programas académicos y otorgar los títulos correspondientes. A su vez, el artículo 50 señala como función al ICFES, la de investigación y registro de los programas académicos, y en el literal C del artículo 49 se prevé como causal **de violación el ofrecer programas sin el cumplimiento de las exigencias legales.**

En las siguientes normas se desarrollan las obligaciones de notificación e información sobre la creación de programas a cargo de las universidades, así como las del Ministerio y del ICFES de verificar la información para el registro correspondiente.

En el Decreto 1403 del 21 de julio de 1993 se estableció una función de verificación a cargo del Ministerio y del ICFES:

*"Artículo 4º. Sin perjuicio del ejercicio responsable de la autonomía de que son titulares las instituciones de Educación Superior, el Ministro de Educación Nacional con la inmediata colaboración del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, en cumplimiento de la función de suprema inspección y vigilancia delegada, **verificará** la información suministrada por las instituciones de educación superior con el objeto de velar por la calidad, la prestación del servicio público cultural y la función social de la educación superior.*

La comprobación de inexactitudes o deficiencias en la información suministrada por las instituciones o la inobservancia de las condiciones en ella prevista para la

creación y **funcionamiento** de programas académicos, dará lugar a la aplicación de lo previsto en el Capítulo IV del Título II de la Ley 30 de 1992."

Por su parte, en el Decreto 837 del 27 de abril de 1994, "por el cual se establecen los requisitos para notificar e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y especialización de educación superior", se dispuso la obligación a cargo del RECTOR -en su calidad de representante legal-, no la de crear programas, sino la de INFORMAR y NOTIFICAR al Ministerio y al ICFES sobre la creación de programas, así como mantener actualizado el sistema de información nacional:

"ARTICULO 2°. El representante legal de las instituciones de educación superior que tienen la forma y carácter de universidades deberán informar al Icfes sobre la creación, estado y **desarrollo** de sus programas académicos de pregrado y especialización y la expedición de los correspondientes títulos, con el fin de alimentar, estructurar y mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y el sistema nacional de acreditación creados por la Ley 30 de 1992, **así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia ordenadas por la Constitución Política y la ley.**

Tal información deberá diligenciarse en los formatos que para tal efecto suministre el ICFES, de conformidad con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

ARTICULO 3°. El representante legal de las instituciones clasificadas como instituciones Universitarias, o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales deberá notificar por escrito observando los principios de la buena fe, la creación, estado y desarrollo de sus programas de pregrado y de especialización al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior, ICFES.

Esta notificación deberá acompañarse de los formatos debidamente diligenciados, atendiendo las políticas del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

(...).

ARTICULO 5°. Las Instituciones de Educación Superior, deberán periódicamente, actualizar la información de todos sus programas según el formato establecido por el ICFES, para efectos de mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

Dichos formatos deberán estar acompañados de un documento de autoevaluación.

ARTICULO 6°. Para continuar con el reconocimiento de un programa académico, la notificación o información a que se refiere el presente decreto deberá renovarse cada cinco (5) años."

De igual manera, el Decreto 2790 del 22 de diciembre de 1994 "por el cual se dictan normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior", repite, en relación con los programas de extensión, la obligación de informar y notificar la creación de estos, así como la obligación en cabeza del ministerio de verificar la información suministrada,

dentro de los 6 meses siguientes, so pena de poder iniciarse el desarrollo del mismo y la obligación de registro inmediato. Así se expone en el artículo 1:

“Artículo 1°. El funcionamiento de los programas académicos de pregrado ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior estará sometido a un proceso de verificación por parte del Ministro de Educación Nacional, con el fin de garantizar a la comunidad la prestación de un servicio con calidad.

*Artículo 2°. Para los fines previstos en el artículo anterior, los representantes legales de las instituciones de educación superior deberán notificar o informar, según el caso, al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, sobre la creación, organización, desarrollo y extensión de los programas de **pregrado con una antelación de seis (6) meses a la fecha prevista para la inscripción de aspirantes a ingresar al programa respectivo.***

Artículo 3°. Dentro del término señalado en el artículo anterior, el Ministro de Educación Nacional, si lo considera necesario, con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- y con el apoyo técnico del ICFES, ordenará visitas a las instituciones de educación superior para verificar las condiciones bajo las cuales se proyecta ofrecer y desarrollar los programas académicos.

*En el desarrollo de la visita se deberá tener en cuenta que los programas permitan garantizar la calidad y el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación superior previstos en la Ley 30 de 1992, así como los demás requisitos de creación y funcionamiento de programas.
(...)*

Artículo 4°. Si de los resultados de la visita realizada, que serán dados a conocer a las instituciones, se concluye que las condiciones bajo las cuales se proyecta desarrollar el programa no corresponden a las exigidas o no garantizan lo contemplado en el artículo anterior, el Icfes lo comunicará al Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- con el fin de que éste asesore y recomiende al Ministro de Educación Nacional ordenar la adopción de las medidas que considere necesarias, incluso la no apertura del programa, hasta tanto se garanticen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Artículo 5°. Transcurridos los seis (6) meses señalados en el artículo 2° de este Decreto sin que se haya efectuado la verificación al programa creado, la institución podrá iniciar actividades académicas, sin perjuicio de que en cualquier momento se practique la visita correspondiente, con el fin de comprobar las condiciones de funcionamiento del programa.

Artículo 6°. Vencido el término de seis (6) meses a que se refiere el artículo anterior, el Icfes dispondrá el registro del programa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.”.

- Órganos directivos de la Universidad Libre

El Acuerdo No. 01 de 27 de julio de 1994¹⁷, que reforma el Acuerdo No. 01 de 1986-Estatuto de la Universidad Libre, que se incorpora al expediente, señala los órganos directivos de la institución, así:

“ARTÍCULO 9°:

¹⁷ Folios 54-89 cuaderno de pruebas.

A NIVEL NACIONAL
Cuerpos Colegiados
a. Sala General, y
b. Consiliatura

Personas con autoridad:
a. Presidente o vicepresidente;
b. Rector Nacional, y
c. Secretario General

El artículo 29 establece que en cabeza del PRESIDENTE de la UNILIBRE, está la facultad de representar la Corporación, como persona jurídica, cargo que era ejercido por el señor GUSTAVO HUMBERTO RODRIGUEZ, distinción que no fue suspendida por ICFES en la Resolución del 805 de 1992; y según consta Acta No. 022 de 26 de octubre de 1994¹⁸, fue la Consiliatura de Intervención de la Universidad Libre la que aprobó el programa de extensión en Popayán, de la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Seccional de Cali, en los siguientes términos:

"La H. Conciliatura aprueba la extensión a Popayán de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Seccional de Cali. Dicho programa se aprueba de conformidad con la propuesta presentada por los Directivos de tal Seccional..."

Por su parte, el señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MORENO, demandado, fue nombrado por el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución No. 07308 de 10 de noviembre de 1993 en calidad de rector y/o representante académico, momento para el cual la Universidad ya había sido intervenida por el ICFES mediante Resolución 805 de 1º de abril de 1992, en la que se suspendió a la Sala General, a la Consiliatura y al rector del momento.

En dicho acto, Resolución No. 07308 de 1993¹⁹, se le asignaron las siguientes funciones, como rector/interventor:

"(...)ARTICULO 2º.- El Rector Interventor adelantará las acciones necesarias para garantizar en la Universidad Libre, el cumplimiento de los objetivos de la educación superior, previstos en el artículo 6o. de la Ley 30 de 1992 y facilitará la evaluación que el ICFES y la Universidad Nacional efectuarán sobre el estado actual de la intervención, en los aspectos académicos.

ARTICULO 3º.- El Rector Interventor, además de las funciones que estatutariamente le corresponden, ejercerá las siguientes²⁰:

1. *Presentar informes a este Ministerio sobre las acciones, planes y proyectos de orden académico que la Rectoría viene desarrollando, las que pretenda adelantar y los resultados obtenidos en desarrollo del proceso de intervención, así como respecto del cumplimiento de las normas legales, estatutarias y reglamentarias, en relación con la vinculación, permanencia y retiro del personal docente, decanos, directivos de institutos y jefes de departamentos nacionales, de la Universidad.*

¹⁸ Folios 78-80 cuaderno principal 1.

¹⁹ Folios 89-91 cuaderno principal 1.

²⁰ Folio 88 y 89 C. Ppal. 1

2. *Consultar con este Ministerio la designación y/o remoción de sus representantes en las seccionales de la Universidad, quienes deberán presentar igualmente, informes sobre los proyectos desarrollados hasta la fecha y los que pretendan desarrollar.*
3. *Presentar un informe sobre las políticas de la entidad en relación con los procesos de selección, admisión, cupos y jornadas para cada uno de los programas académicos y demás aspectos que inciden en el desarrollo de dichos procesos.*
4. *Presentar a consideración de las instancias respectivas de la Universidad y de este Ministerio, los proyectos de reformas estatutarias y reglamentarias que, según diagnóstico previo y en aplicación de las normas legales, se deban implementar, para garantizar el normal desarrollo académico de la Universidad. (...)"*

Explicado lo anterior, se constata que el proceso primigenio fue promovido por estudiantes de la Universidad Libre de Colombia, programa extensión derecho nocturno sede Popayán, que con ocasión de las situaciones anómalas ocurridas con el registro del citado programa de extensión, no pudieron culminar sus estudios, debiendo presentar exámenes de idoneidad en otras universidades, circunstancia que les produjo un daño antijurídico por el que fue condenada la entidad demandante.

Y fue así como con sentencia del 22 de enero de 2010, la judicatura, condenó al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES, con fundamento en que el Ministerio de Educación y el ICFES, incurrieron en una falla del servicio que ha sido plenamente demostrada, por la falta a sus deberes conforme a la Ley, toda vez que el ICFES aun habiendo sido informado de la existencia del programa objeto de condena en el proceso ordinario, no verificó la información suministrada por la Universidad Libre, a fin de que el Ministerio de Educación, adoptara las medidas correctivas del caso en forma oportuna conforme a la Ley. Sin embargo el ICFES hasta febrero de 1998, tres años después de habersele dado a conocer la existencia del mencionado programa de pregrado, hizo constar la carencia de su registro, de allí que su actuación fue tardía.

Por su parte, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Cauca, en sentencia del 20 de mayo de 2010, luego de relacionar los medios probatorios y legales de las actuaciones administrativas adelantadas por las entidades demandadas en ese momento, concluyó:

"Sobre este aspecto, considera la Sala que obran en el expediente, pruebas que demuestran la responsabilidad del ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, circunstancia que se dilucida especialmente con el análisis de la prueba documental que reposa en el expediente.

(..).

Conforme a lo expresado, no cabe duda a la Sala que la responsabilidad del ICFES y el Ministerio de Educación, se encuentra plenamente demostrada, puesto que fue precisamente en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que les tiene asignada la ley, que de manera irregular, se procedió a dar apertura al programa de derecho en la ciudad de Popayán.

Resulta inadmisibile que los funcionarios responsables del control y vigilancia de las Instituciones de Educación Superior, sean los causantes directos de la infracción de las normas cuyo control les este encomendado, tal como se evidencia en el presente caso.

Es claro que el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, incumplieron sus obligaciones de vigilancia y control y que en desviación de esta potestad, propiciaron el incumplimiento de las normas que rigen la educación superior y en especial el deber de inscripción en el Sistema Nacional de Información del programa de derecho ofrecido por la Universidad Libre jornada nocturna sede Popayán, debido, a que dicha decisión fue adoptada por el Rector Interventor designado por el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, precisamente durante el periodo de intervención decretado por estas mismas entidades sobre la mentada Universidad.

Con respaldo en lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por el ICFES, sobre su actuación diligente en la investigación y sanción de las conductas irregulares de la Universidad Libre, porque que si bien ejercieron estas facultades, las mismas no cumplieron con el objetivo para el cual fueron establecidas y por el contrario, auspiciaron la violación de la normatividad aplicable a la educación superior, en virtud de lo cual tampoco es dable sostener que es responsabilidad de la Universidad Libre, el haber ofertado y desarrollado el programa de derecho de manera irregular, pues como acertadamente lo señaló el Ministerio de Educación al revocar la decisión de sanción, esta institución universitaria se encontraba suspendida en el ejercicio de sus facultades de decisión y dirección, hecho que la exime de responsabilidad de la decisión de apertura del programa de derecho en la ciudad de Popayán, adoptada por el Rector Interventor designado por las entidades de control."

Así, en virtud de las funciones regladas en las normas citadas anteriormente, se evidencia que el órgano facultado para crear los programas de extensión era la Consiliatura de Intervención, presidida por el presidente de la misma, quien en el caso del rector e interventor evidentemente fue nombrado por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución 7308 del 10 de noviembre de 1993, tal como lo certifica el Secretario Técnico de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad cuya constancia reposa a folios 134 del cuaderno principal.

Señala el Ministerio que el señor Montero por ser el representante legal y en virtud de sus funciones regladas ya citadas, en especial la Ley 30 de 1992 y el Decreto 837 de 1994 y sus normas complementarias le correspondía el deber funcional de informar la apertura de la extensión del Programa de Derecho en la ciudad de Popayán, en el entendido que dicha notificación es para la creación, estado y desarrollo de los programas ofrecidos por las instituciones de educación superior, sin embargo del texto de la resolución No. 1493 del 23 de julio 2011²¹, se extrae que el hoy llamado acepta que si lo hizo pero no en los formatos establecidos, dado que lo hizo mediante una comunicación en la que se manifestó al Director del ICFES que "...se tenían algunas inquietudes respecto al ofrecimiento de algunos programas pero no con el fin de cumplir con lo dispuesto en las normas que reglamentan los requisitos de información o notificación de programas y por ende de informar las condiciones de ofrecimiento de este programa tales como

²¹ Folio 110 del cuaderno principal

*jornada duración metodología, cupos **extensión**, planta docente, planta docente recursos locativos, administrativos etc, lo que es necesario informar a través de los formatos como lo señala el decreto 837 de 1994.*

El acto administrativo aludido resolvió imponer a la Universidad Libre la sanción de amonestación publica por el desconocimiento de las normas de educación superior.

Mediante Resolución 343 del 25 de febrero de 2002,²² se desató el recurso de reposición en donde se acepta que el programa de derecho en extensión a Popayán se autorizó por una consiliatura de intervención, quienes actuaban por expreso mandato del Ministerio de Educación Nacional que había limitado las funciones del Ente Universitario y que por tanto no actuó por sus directivas sino por autoridades instituidas por su intervención, resultando absurdo sancionar a la Universidad por una gestión que no fue a su cargo. Dispuso la suspensión inmediata de admisiones al programa de extensión en la ciudad de Popayán así como un proceso de evaluación del Programa de Derecho en la ciudad de Popayán, que a efecto de que cumpliera con la acreditación de excelencia del programa.

De lo anterior el Juzgado colige que la sanción se revocó a la Universidad Libre no porque se tuviera satisfecho el deber legal y funcional en los términos del artículo 1º del Decreto 837 de 1994, sino porque quien omitió realizarlo fungía como rector e interventor nombrado por el Ministerio de Educación Nacional, razonando como absurdo imponer una sanción al Ente Universitario cuando fue un funcionario nombrado por el ente supervisor, quien propició dicho incumplimiento por el cual se investigaba a la Universidad.

Se observa que la extensión del programa de derecho sede Cali a Popayán, ocurrió con Resolución 100 de 30 de agosto de 1994 dictada por el Presidente de la Universidad Libre de Colombia, y de la CONSILIATURA DE INTERVENCIÓN - órgano corporativo nombrado por el Ministerio con Resolución 3894 de 1993, según consta en el Acta No. 022 de octubre de 1994, que como tal aprobó la creación y se puso en marcha antes de que se diera aviso al Ministerio y al ICFES

La obligación que se achaca como incumplida es la establecida en el artículo 1 y 2 del Decreto 837 del 27 de abril 1994. La norma en cuestión establece:

ARTICULO 1o. Establécense los requisitos para notificar e informar sobre la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y de especialización en el presente Decreto y por las demás normas que lo complementen.

*ARTICULO 2o. **El representante legal** de las instituciones de educación superior que tienen la forma y carácter de universidades deberán informar al Icfes sobre la creación, **estado y desarrollo de** sus programas académicos de pregrado y especialización y la expedición de los correspondientes títulos, con el fin de alimentar, estructurar y mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y el sistema nacional de acreditación creados por la Ley 30 de 1992, **así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia ordenadas por***

²² Folio 120 y ss del cuaderno principal 1

la Constitución Política y la ley. Tal información deberá diligenciarse en los formatos que para tal efecto suministre el Icfes, de conformidad con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU. (negrilla fuera de texto)

Del texto del oficio del 30 de abril de 2001 dirigido al Ministro de Educación por parte de la funcionaria comisionada para investigación aperturada en contra de la Universidad libre²³, se extrae que el señor Santos acepta que informó de la extensión del programa de Derecho en la ciudad de Popayán, el 18 de abril de de 2015, radicada bajo el número 0113064, programa que según la intervención de la Universidad libre se decidió extender el 30 de agosto de 1994 según Resolución 100 y el acta No. 22 del 26 de octubre de 1994.

Por tanto, se concluye que en efecto el señor Santos en su condición de Rector e interventor y funcionario público informó en forma posterior, es decir después de adoptada la determinación y cuando el programa de extensión se encontraba funcionando en la ciudad de Popayán y no contaba no el registro o autorización para el funcionamiento o no había transcurrido los seis meses de la notificación que debía hacer el representante de la Universidad al Ministerio. Pasados los meses, cuando los estudiantes fueron a graduarse que se percataron de la falta de acreditación o permiso para funcionar el programa de Derecho en extensión en la ciudad de Popayán y por ello en forma posterior debieron culminar sus estudios homologándolos a través de un examen con otra universidad o finiquitar sus estudios en la ciudad de Cali, teniendo que trasladarse los estudiantes todos los días a la ciudad de Cali ida y regreso.

Se itera, en cuanto a la intervención del demandado, las pruebas traídas al proceso con la demanda, evidencian que el señor ALFONSO SANTOS MONTERO, fue nombrado como rector de la institución y por tanto ejercía como su representante académico conforme a la Ley 30 de 1992, y los Decretos 1403 de 1993, 837 de 1994 y 2790 de 1994, que dictan como sus funciones las de informar y notificar, mediante radicación ante el Ministerio y el ICFES la información sobre la creación del programa de extensión en derecho, es decir, el desarrollo del programa que se había autorizado en la ciudad de Cali, gestión que realizó el demandado, según oficio de 19 de abril de 1995, a través del cual dio a conocer que la Consiliatura de Intervención aprobó la creación del programa en extensión de manera tangencial al relacionar los inconvenientes presentados con algunos estudiantes, pero no se acreditó que lo hizo en los términos que exige el Decreto ni en los formatos establecidos para ello.

Así las cosas, se concluye que el señor ALFONSO SANTOS MONTERO incurrió en una conducta gravemente culposa, como quiera que en su condición de rector e interventor de la Universidad libre desatendió inexcusablemente el deber de informar en forma anticipada y en los formatos establecidos la puesta en marcha del programa de extensión en derecho de la Universidad libre de Cali, en la ciudad de Popayán, tal como lo preceptuaba el Decreto 837 del 27 de abril 1994, que posteriormente fue reglamentado por el Decreto 2790 del 22 de diciembre de 1994 y de esta forma la extensión del programa en cuestión funcionó sin conocimiento del Ministerio y el ICFES, hasta que mediante la

²³ Folio 94 y ss del cuaderno principal

comunicación del 19 abril de 2015 que tuvo origen en el reportes de los inconvenientes presentados en la programa de extensión de Derecho en la ciudad de Popayán y no en la forma como lo establece las normas antes aludidas para que de esta manera el ICFES pudiera revisar la información que se debió reportar en los formatos de que trata el artículo tal y diera vía libre a la creación de la extensión del programa de derecho en la sede de la ciudad de Popayán.

Dicha omisión por parte del señor Santos conllevó que tanto el Ministerio de Educación como el ICFES no ejercieran en forma oportuna las funciones de vigilancia y control sobre el ente Universitario que se encontraba intervenido y que a la postre llevó a la condena de la entidad que hoy demanda y el ICFES.

No pasa por alto la suscrita funcionaria que mediante sentencia de fecha 9 de mayo de 2019 dictada en el radicado 19001333300620150005900, el Juzgado²⁴ en un caso de contornos idénticos al que hoy nos ocupa decidió negar las pretensiones de la demanda, al considerar que el señor Santos en su condición de interventor y rector no tenía la obligación por estatutos de informar sobre el desarrollo del programa de derecho de la Universidad libre extensión Popayán. Pues si bien es cierto lo estatutos no estipularon dicha obligación, si lo hace la ley en forma clara, por tanto, en forma respetuosa me aparto de los considerandos de dicho fallo, dado que los fundamentos que acompañan la presente sentencia, sustentan el cambio de posición.

Se considera que el incumplimiento a la norma es inexcusable toda vez que el Ente Universitario en atención a una serie de irregularidades había sido objeto de intervención por parte del Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, y fue precisamente por ello que se nombró al señor Santos Montero como empleado público y rector para que ejerciera las funciones de intervención y pudiera de primera mano dar aviso *previo* de todas las situaciones que acontecían en el Alma Mater intervenida, sin embargo y pese a esa coyuntura el entonces servidor público desatendió el deber funcional de dar *previo aviso o informar al entidad que lo nombró como interventor y rector de la Universidad Libre, la creación del programa de extensión de derecho en la Ciudad de Popayán*, propiciando la puesta en marcha del programa de extensión sin que el Ministerio de Educación y el ICFES estuvieran previamente informados y dando paso a que el programa funcionara sin a revisión de la información de que trata el Decreto 837 de 2004.

6. Condena:

Una vez demostrada la actuación gravemente culposa del demandado SANTOS MONTERO, se tiene que fue la misma la que llevó a que esta judicatura, a través de sentencia del 22 de enero de 2010, y el Tribunal Administrativo del Cauca del 20 de mayo de 2010, dentro de la demanda de reparación directa instaurada por EDGAR ERNESTO ASTUDILLO Y OTROS, se declarara administrativamente responsable a la Nación-Ministerio de Educación Nacional, por los perjuicios morales ocasionados a los demandantes.

²⁴ La suscrita funcionaria se encontraba disfrutando de año sabático.

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

En los términos del inciso final del artículo 142 del CPACA, basta demostrar con certificación del pagador de la entidad el pago de la condena; y al caso concreto se trajo copia de la orden de pago N° 6099 y del reporte de pagos del Ministerio de Educación, en la que consta que el 18 de noviembre de 2011, se realizó el pago de una sentencia a la cuenta de la apoderada de los demandantes por la suma de \$120.683.898.62.

Ahora bien, teniendo en cuenta que se acreditó el pago de la condena impuesta en las sentencias en mención, por la suma de \$120.683.898, por concepto de capital de la condena e intereses, por lo que se condenará al señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO a pagar los valores cancelados por la hoy demandante.

Conforme a lo anterior, el Despacho tendrá en cuenta la liquidación efectuada en la Resolución No. 9813 del 28 de octubre de 2011, en la que se reconoció la suma de \$120.583.898.62, de la cual se descontará el valor correspondiente a los intereses moratorios, como quiera que no le son imputables al demandado sino a la entidad accionante, obteniendo como resultado la suma de \$103.000.000, por concepto del capital.

Así las cosas la suma a actualizar es de \$103.000.000, para lo cual se dará aplicación a la fórmula de actualización fijada por el Consejo de Estado, tomando como índice inicial el correspondiente al mes de agosto de 2012 y como índice final, el último conocido a la fecha de esta providencia:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{índice final (septiembre de 2020)}}{\text{Índice inicial (noviembre de 2011)}}$$

$$Ra = \$103.000.000 \times \frac{104,96}{75,87}$$

$$Ra = \$142.492.157$$

De acuerdo con lo anterior, se condenará al señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO a pagar y reintegrar a favor de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN la suma de CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CIENTO CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$142.492.157.) MCTE.

7. Cumplimiento de la sentencia.

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

En lo que respecta al término en el que el demandado debe dar cumplimiento a la presente providencia, se tiene que la Ley 678 de 2001, en su artículo 15, inciso 1º dispone:

“ARTÍCULO 15. EJECUCIÓN EN CASO DE CONDENAS O CONCILIACIONES JUDICIALES EN ACCIÓN DE REPETICIÓN. En la sentencia de condena en materia de acción de repetición la autoridad respectiva de oficio o a solicitud de parte, deberá establecer un plazo para el cumplimiento de la obligación.”

Conforme a la norma en cita de oficio el Despacho fijará para el cumplimiento de esta sentencia, el plazo de seis (6) meses contados a partir del día siguiente a la ejecutoria de la presente providencia.

9. Costas

Según el artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte vencida en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP.

El Juzgado no condenará en costas en los términos del numeral 5 del art. 365 del C.G.P., debido a que la demanda prosperó parcialmente por no haberse accedido a la totalidad de las pretensiones, toda vez que no se condenó al total del capital pedido por la demandante.

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 de oficio probada la falta de legitimación de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, para repetir contra el señor JOSE REVELO REVELO, por la razones que anteceden

SEGUNDO.- Declarar civil y patrimonialmente responsable a título de culpa grave al señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO, identificado con la cédula de ciudadanía N° 17055.946, por la condena impuesta a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN, en las sentencias del 22 de enero de 2010 dictada por esta judicatura, y por la del Tribunal Administrativo del Cauca del 20 de mayo de 2010, en el proceso cuyo radicado responde a 20030050700, por las razones que anteceden.

TERCERO.- CONDENAR al señor ALFONSO IGNACIO SANTOS MONTERO a reintegrar a favor de la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN la suma de

EXPEDIENTE:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
MEDIO DE CONTROL:

19001-33-33-006-2013-00419-00
NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ALFONSO SANTOS MONTERO Y OTRO
REPETICIÓN

CIENTO CUARENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL CIENTO CINCIENTA Y SIETE PESOS (\$142.492.157.) MCTE.

CUARTO.- FÍJESE para el cumplimiento de esta sentencia, el plazo de seis (6) meses contados a partir del día siguiente a la ejecutoria de la presente providencia.

QUINTO.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO.- Por Secretaría liquídense los gastos del proceso, y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó cancelar por concepto de gastos ordinarios del proceso si la hubiere, dejando las constancias de rigor.

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

OCTAVO.- NOTIFICAR esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de Lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo señalado en el artículo 295 del Código General del Proceso. A la parte actora a través del correo electrónico ministerioeducacionballesteros@gmail.com, arellanomineduc@gmail.com al señor ALFONSO SANTOS MONTERO al correo jmarinogutierrez@hotmail.com y al señor JOSE REVELO REVELO al Email abogados@accionlegal.com.co.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ

Firmado Por:

**MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO POPAYAN**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

4ca8c72b5550bcf5909da347a73670e7eefa7cead6c1d8e64166f35e70b5ea9d

Documento generado en 25/09/2020 10:51:22 a.m.