



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016).-

Medio de control: Reparación Directa
Radicado: 15001 33 33 003 2013 00032 00
Demandante: CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL
Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

1.- DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN.

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN.

PARTES.

Demandantes: CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL

Demandados: MUNICIPIO DE TUNJA

1.1.2 OBJETO

Declaraciones y Condenas

1. Declarar a la Alcaldía de Tunja-Secretaría de Educación responsable del pago del servicio de educación para adultos realizado por la Alianza Educativa en el Municipio de Tunja, Colegio Julius Sieber durante los años 2008, 2009, 2010.
2. Ordenar a la Alcaldía de Tunja-Secretaría de Educación que pague a la Alianza Educativa por Colombia, la suma de TREINTA MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS (\$30.600.000 Actualizados debidamente) correspondientes a los egresos de pagos pendientes y pagos realizados (gastos efectuados y deudas adquiridas) por concepto de atención a estudiante adultos (años 2008, 2009 y 2010 año en que se graduaron los que cumplieron con los requisitos en el Colegio Julius Sieber de la ciudad de Tunja) del programa de Bachillerato especial de educación básica y media académica orientado a la formación en la administración del poder público, autorizado por el Ministerio de Educación-MEN-mediante Resolución 1960 de 2004.

1.1.3 FÁCTICOS.

Indica el demandante que con Resolución 1960 del 12 de julio de 2004 del Ministerio de Educación Nacional, se autorizó el Programa especial de carácter nacional de educación básica y media académica orientado a la formación en la administración del poder público. Así mismo Manifiesta que el 17 de junio de 2005 la Corporación para la Evolución Cultural, la Federación Nacional de Concejos, la Universidad Pedagógica Nacional, la Escuela Superior de Administración Pública, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, conformaron la Alianza Educativa por Colombia.

Informa que el 01 de diciembre de 2005 se celebró convenio de cooperación interadministrativo 357 entre el Ministerio de Educación Nacional y la ESAP, UNAD Y UPN. El convenio 357 de 2005 estableció que en forma conjunta le correspondía a la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA titular y certificar a los estudiantes que cumplieran los requisitos de los planes de estudio.(Clausula tercera convenio).

Se decidió que la UPN a través del Instituto Pedagógico Nacional, otorgaría el título de bachiller académico a aquellos estudiantes que cumplan y culminen el plan de estudios del proyecto educativo. Demuestren los logros previstos y cumplan los requisitos exigidos acorde con el proyecto pedagógico. Y se expide resolución 038 del 01 de junio de 2007 por el IPN. Indica que en el mes de noviembre de 2006, la ALIANZA radicó ante el MEN matrícula por 3738 alumnos de 55 municipios de los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca.

Por protesta del Departamento de Boyacá, a través del Secretario de Educación, se afirmó que alumnos de la provincia no debían tener radicada su matrícula en Bogotá, por lo que se exigió que la matrícula de estudiantes del proyecto piloto, reportada en el IPN fuera trasladada de dicho instituto a instituciones educativas de los municipios correspondientes, mediante respectivos convenios.

Conforme con lo anterior se procedió a trasladar la matrícula a los municipios de residencia de los alumnos y para ello se hizo necesario iniciar el proceso de firma de convenios con 56 instituciones educativas en 55 municipios y ante seis secretarías de educación certificadas, entre ellas la secretaría de educación de Tunja.

Con la circunstancia expuesta en el hecho anterior y la terminación del convenio 357 de 2005, el MEN impartió instrucciones indicando que los recursos para continuar con la prestación de los servicios de formación a los estudiantes del proyecto, se girarían a través de las secretarías de educación certificadas por parte del sistema general de participaciones. Para ello, se debían suscribir contratos o convenios con las secretarías correspondientes.

Igualmente se encuentra que respecto del municipio de Tunja el demandante afirma:

1. Conforme a las instrucciones impartidas por OMAR RAUL MARTINEZ, interventor del convenio 357 de 2005, la institución educativa JULIUS SIEBER, de la ciudad de Tunja, se logró la firma del Convenio de Cooperación Interadministrativo, por medio del cual la Alianza Educativa por Colombia y el Colegio acuerdan incluir en el PEI el programa y la matrícula de los estudiantes. Y se solicitó la firma del convenio con la Secretaría de Educación del Municipio de Tunja.
2. Que a pesar de varias solicitudes realizadas desde mayo de 2007, y visitas, entre otras la radicación 3646 de noviembre 11 de 2009 Educación 7422924, dirigida a FRANCISCO PULIDO PULIDO, Secretario de Educación Municipal. Frente al que no hubo respuesta escrita por parte de la Secretaría.
3. Indica que nunca se logró la firma del contrato o convenio, que el Colegio Julius Sieber surtió todos los procesos de inicio a fin, desde la matrícula, el registro en el sistema de matrícula-SIMAT- de los estudiantes y la dirección del modelo de bachillerato y gradúo a los estudiantes cursaron debidamente los ciclos. Así mismo que a través de una nota el rector del Instituto Educativo Julius Sieber, CESAR F. CARVAJAL, en el sentido de clarificar el procedimiento para la matrícula de los estudiantes, su registro en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT-. Determinando en esta sus responsabilidades y la participación de la secretaría de educación de Tunja, en el sistema integral de información.
4. Afirma que el Secretario de Educación de Tunja VÍCTOR MANUEL LEGUIZAMÓN DÍAZ, dio respuesta al oficio SAC 2012 PQR6007 y que con este es “innegable la participación de la Secretaría de Educación en el proceso surtido por nuestros alumnos atendidos”.

1.1.4 JURÍDICOS.

Ley 640 de 2001, Decreto 2771 de 2001, decreto 30 de 2002, Decreto 1716 de 2009 y demás normas aplicables.

Manifiesta que las actuaciones se originaron en vigencia del Código Contencioso Administrativo de 1984, que la Ley 1437 de 2011, nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vigente desde el 02 de julio de 2012. Especialmente, los principios que emanan del Código nuevo, el procedimiento establecido, el contenido de la demanda.

Conforme con las normas citadas, demás aplicables y en especial las de conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo, el asunto propuesto es conciliable porque corresponde a la **actio in rem verso** y es de contenido económico.

Así mismo argumenta que la Ley 715 de 2001 en el artículo 32 de la mencionada ley establece que...y los municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación. El Decreto 1526 de 2002 que reglamenta la Ley 715, define los objetivos que persigue el sistema de información del sector educativo y enfatiza en la importancia y el impacto que tiene el reporte de la información en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos del SGP.

Argumenta el abogado que en el presente caso tiene plena aplicación el principio del enriquecimiento sin causa, decantado y aplicado desde principios del siglo XX en Colombia. Es así que ha existido un enriquecimiento de la administración (Alcaldía – Secretaría de Educación de Tunja), gracias al correlativo empobrecimiento de la Alianza Educativa por Colombia, sabiendo que dicho traslado de recursos no tiene justificación jurídica – en este caso contractual – alguna (pues no se ha firmado contrato ni negocio jurídico en el caso), y que la Alianza Educativa ha actuado, dentro del marco del principio constitucional de la buena fe, en virtud de la confianza legítima que la actuación de la Alcaldía – Secretaría de Educación de Tunja generó.

Indica que aplica el principio de la confianza legítima, que tiene su expresión normativa en el artículo 2009 de la constitución, y sobre el cual la Corte Constitucional ha expresado que consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. Que la Alianza Educativa ha actuado totalmente de buena fe, el Ministerio de Educación Nacional ha hecho lo propio al reconocer y autorizar el programa para efectos del giro de los recursos a través del sistema general de participaciones, por cada alumno subido al SIMAT.

1.1.5. OPOSICIÓN.

- MUNICIPIO DE TUNJA (Fls. 93-193)

La apoderada del Municipio de Tunja, contestó la demanda de la referencia bajo los siguientes términos:

- A LAS PRETENSIONES: Manifiesta oposición a todas y cada una de las declaraciones y condenas que se pretenden en la presente, en cuanto a que los hechos en que se fundan carecen de absoluto soporte legal y probatorio, no configurándose los elementos que constituyen la responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de que existen causales eximentes de responsabilidad. Que la normatividad relacionada por el accionante, no es más que una simple recopilación de normas pero sin el más mínimo asomo de conocer la situación real del nexo causal entre el daño y el accionado.

- A LOS FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS DE LA ACCIÓN: frente a los hechos 1º, 2º, 4º, 5º son ciertos; el hecho 3º es parcialmente cierto; solicita que se prueben los hechos 6º y 7º; el hecho 8º no le consta, que se pruebe y el 9º no le consta.

- EXCEPCIONES

Encuentra el Despacho que la parte demandada propone las excepciones de 1) INEXISTENCIA DE DAÑO IMPUTABLE A LA ADMINISTRACIÓN, INIMPUTABILIDAD DEL DAÑO, se estudiara esta en el desarrollo del proceso, y 2) Caducidad, así mismo se

corrió traslado dentro del término otorgado por el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, y se recorrió traslado de las mismas, según como se observa a folios 257 a 264 del expediente, respecto de esta última se pronunció el Despacho en audiencia inicial.

2. TESIS Y PROBLEMA JURIDICO:

Tesis del demandante: se circunscribe a establecer que el Municipio de Tunja – Secretaría de Educación, es responsable del pago del servicio de educación para adultos, realizado por la Alianza Educativa en el municipio de Tunja, Colegio Julius Sieber durante los años 2009 y 2010, dentro del Programa de Bachillerato especial de Educación Básica y Media Académica, orientado a la formación en la Administración del Poder Público, autorizado por el Ministerio de Educación –MEN- mediante Resolución 1960 de 2004.

Tesis del demandado: Como eje central de su oposición la parte demandada establece que al Municipio de Tunja no le asiste obligación alguna para acceder a las pretensiones demudadas, toda vez que los hechos en que se fundan carecen de absoluto soporte legal y probatorio, y que no se configuran los elementos que constituyen la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Problema jurídico a resolver: Debe el Despacho determinar si existe responsabilidad de parte del Municipio de Tunja con la Corporación para la Evolución Cultural Alianza Educativa por Colombia, respecto del pago por el servicio de educación para adultos, realizado por la Alianza Educativa en el municipio de Tunja, Colegio Julius Sieber durante los años 2009 y 2010, dentro del Programa de Bachillerato especial de Educación Básica y Media Académica, orientado a la formación en la Administración del Poder Público, autorizado por el Ministerio de Educación –MEN- mediante Resolución 1960 de 2004.

3. CRÓNICA DEL PROCESO.

Mediante Estado No. 14 de 02 de abril de 2013, se inadmitió la demanda y se concedió a la parte actora por el término de diez (10) días para que subsane las falencias mencionadas. (fls.57-61). Con estado No. 18 del 18 de abril de los siguientes, se rechazó recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra del auto que inadmitió la demanda, por improcedente y se ordenó dar cumplimiento a lo establecido en el auto anterior. Mediante estado No. 63 de 29 de agosto de 2013, se admitió con conocimiento en primera instancia, ordenándose su notificación a las entidades demandadas, Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 221-222). El 19 de noviembre de 2013, se dejó constancia secretarial sobre el auto admisorio de la demanda, copia de la demanda y de sus anexos a disposición de las partes dentro del término común de 25 días que consagra el inciso 5° del artículo 199 de la ley 1437 de 2011 – modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, cuyo término inicial es del 20 de noviembre de 2013 y un término final hasta el 16 de enero de 2014. (fl.234). Vencido el término, se corrió traslado para contestar la demanda del artículo 172 de la Ley 1437 de 2011 desde el 17 de enero de 2014 a 27 de febrero de las corrientes, la cual fue contestada en término por parte del apoderado de la entidad demandada (fl. 235). A su vez, se dio lugar al traslado de excepciones contemplado en el parágrafo 2° del artículo 175 de la ley 1437 de 2011, con un término inicial el dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014) y un término final de 20 de marzo siguiente. (fl.255). Posteriormente, a través de auto de 27 de marzo de 2014, se fijó fecha de Audiencia Inicial de que trata el artículo 180 del CPACA para el diez (11) de abril de dos mil catorce (2014). (fl.265), data en la cual se llevó a cabo la mencionada audiencia agotándose la ritualidad de dicha audiencia, así mismo se decretó práctica de pruebas testimoniales solicitadas por la demandante, y se fijó fecha de Audiencia de Pruebas de que consagra el artículo 181 del C.P.A.C.A., para el 29 de mayo de dos mil catorce (2014). (fls. 269-271). Mas adelante con auto del 09 de mayo de los corrientes, se fijo nueva fecha para realizar audiencia de pruebas, dejándola para el día 05 de junio siguiente, sin embargo el abogado de la parte demandante mediante escrito del 29 de mayo de 2014, solicitó aplazamiento de la audiencia, y con auto del 09 de junio del mismo, se fijo como fecha el día 17 de junio siguiente; fecha en la cual se evacuo la totalidad de la audiencia, y se recibieron los testimonios solicitados por la parte demandante, igualmente se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y se corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles para que las partes presenten por escrito alegatos de conclusión. (fl. 296-303).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Parte actora (fls .307-324):

Indica el apoderado demandante que el Ministerio de Educación Nacional – MEN – mediante Resolución 1960 de 2004 debidamente aportada auténtica al proceso (anexo 2 folios 1 y 2) e incorporada al mismo, autoriza el desarrollo del programa especial de carácter Nacional de Educación Básica y Media para impulsar la democracia participativa. Con base en esta se dio inicio a un plan piloto que incluía al Departamento de Boyacá y al Municipio de Tunja.

Manifiesta también que no existe libre albedrío por parte de la Secretaría de Educación para guardar silencio y no pronunciarse mediante actos administrativos, ordenando suspender, o negándose a actuar frente a una autorización de programa educativo. Indica igualmente que como mínimo debió pronunciarse para fijar su posición frente a la autorización del MEN y para darle oportunidad, al propio MEN, en primer término de impulsar los programas de bachillerato y en segundo término, a los prestadores del servicio que gastaron recursos atendiendo a los estudiantes amparados en el principio de confianza legítima, la buena fe, etc...

Argumenta el apoderado que la Secretaría de Educación de Tunja, no solo no ordenó suspender la atención de los estudiantes, sino que validó el proceso y acompañó la culminación hasta la ceremonia de grado, así mismo que no se objetó ninguna de las pruebas incorporadas dentro del proceso.

Parte demandada – MUNICIPIO DE TUNJA (fls. 325-326):

Reitera la apoderada del Municipio de Tunja los argumentos de la demanda, y afirma que es el Ministerio quien manifiesta al demandante la necesidad de suscribir los convenios

5. PREMISAS PARA LA SOLUCIÓN DEL CASO

5.1. PREMISAS FÁCTICAS.

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

5.1.1 Por la Parte demandante:

- Certificación de Personería Jurídica de la Corporación para la Evolución Cultural, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (fl. 62)
- Resolución No. 813 del 06 de marzo de 2006, “Por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la Corporación para la Evolución Cultural” expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá (Fls. 63-65)
- Acta de Reunión del Consejo Directivo de la Alianza Educativa por Colombia, del día 17 de diciembre de 2009 (fls. 66-68)
- Acta de Reunión del Consejo Directivo de la Alianza Educativa por Colombia, del día 21 de enero de 2010 (fls. 69-73)
- Documento de adhesión y ratificación de las decisiones contenidas en las actas del 17 de diciembre de 2009 y 21 de enero de 2010, expedido por el Director Ejecutivo – Representante Legal de FENACON (Federación Nacional de Concejos) el 10 de mayo de 2011 (fls. 74-75)
- Resolución 1960 del 12 de julio de 2004 “Por la cual se autoriza el desarrollo de un programa especial de carácter nacional de educación básica y media” expedida por el Ministerio de Educación Nacional (fls. 78-79)
- Convenio interinstitucional de alianza estratégica para garantizar la ejecución del proyecto de formación académica con énfasis en administración del poder público local y regional gestionado por FENACON, denominado “ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA” (fls. 80-84)
- Convenio de cooperación interadministrativa No. 357 de 2005 entre el Ministerio de Educación Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional –UPN, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. (fls. 85-90)

- Acuerdo 038 de junio 01 de 2007 “Por el cual se adopta el “Programa Especial de Educación Básica y Media Académica” como parte del Proyecto Educativo Institucional” (fl. 91)
- Oficio con Radicación No. 3646 del 11 de noviembre de 2009, dirigido al Secretario de Educación de Tunja, mediante el cual el Director General de la Alianza Educativa por Colombia presenta una propuesta de servicios educativos a la dicha entidad (fls. 93-97)
- Convenio de cooperación interadministrativo sin número, del año 2007, entre la Universidad Pedagógica Nacional – UPN, la Federación Nacional de Concejos – FENACON, la Corporación para la Evolución Cultural y la Institución Educativa Julius Sieber (fls. 98-100)
- Certificado de la Institución Educación JULIUS SIEBER, en el que constan los estudiantes que estuvieron matriculados en dicha Institución durante el año 2008 en el Ciclo III del programa de Bachillerato Orientado a la Administración del Poder Público – ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fls. 101-102)
- Certificado de la Institución Educación JULIUS SIEBER, en el que constan los estudiantes que estuvieron matriculados en dicha Institución durante el año 2009 en el Ciclo IV del programa de Bachillerato Orientado a la Administración del Poder Público – ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fl. 103)
- Acta No. 10 del Colegio JULIUS SIEBER del 30 de julio de 2010 con la que se formaliza la graduación de los alumnos del último ciclo de educación de adultos (fl. 104)
- Oficio del Jefe oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional, dirigido al señor GUSTAVO LEÓN SALAZAR, mediante el que se le informa sobre los Recursos de Educación (fls. 105-106)
- Acta No. 001 del 18 de octubre de 2007 en la que consta la firma del convenio interadministrativo de cooperación (fls. 107-108)
- Acta General de Certificación de grado, con fecha 23 de julio de 2010 (fls. 109-110)
- Fotografías de la ceremonia de grado del 30 de julio de 2010 de la Alianza Educativa por Colombia Tunja (Fl. 111-113)
- Certificado de los estudiantes atendidos por la Institución Julius Sieber durante los años 2008, 2009 y 2010, suscrita por el señor Rector Esp. CESAR FRANCISCO CARVAJAL PINILLA (fls. 114-117)
- Cuadro de Pagos Realizados y Pendientes años 2008 y 2009 ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA – CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL (fl. 120)
- Cuenta de cobro de la Institución Educativa Julius Sieber por \$780.000.00, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA, del 19 de mayo de 2011 (fl. 121)
- Cuenta de cobro de la Institución Educativa Julius Sieber por \$720.000.00, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA, del 11 de diciembre de 2009 (fl. 122)
- Copia de consignaciones realizadas por CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL a MIRIAM ROCÍO HERRERA (fl. 123)
- Cuentas de cobro No. 01 del 13 de enero de 2009 y 2 del 15 de enero de 2010 por \$4.992.000.00 y \$4.800.000.00 respectivamente, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fls. 125-126)
- Constancias de la Procuraduría 178 Judicial para Asuntos Administrativos de Tunja donde consta que fracasó el intento conciliatorio (fls. 128-132)
- Contestación al derecho de petición interpuesto por el doctor CARLOS PINILLA RUEDA el 17 de septiembre de 2012, por parte del señor rector de la Institución Educativa Julius Sieber, con fecha 01 de octubre de 2012 (fls. 135-138)
- Contestación al oficio SAC 2012PQR6007 por la Alcaldía Mayor de Tunja del 22 de octubre de 2012 (fls. 139-142)
- Certificado de que el señor OMAR RAÚL MARTÍNEZ GUERRA realizó funciones de interventor del Convenio 357 de 2005, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Alianza Educativa por Colombia (fls. 144)
- Derecho de petición del 28 de noviembre de 2011 dirigido a la doctora LAURA VICTORIA FAJARDO GONZÁLEZ, Profesional Universitaria de la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional (fls. 145-151)

En cuanto a los testimonios se tiene lo siguiente:

Reparación Directa

Demandante: Corporación para la Evolución Cultural

Demandado: Municipio de Tunja

Radicación: 2013-0032

Testigo ANTONIO GALÁN SARMIENTO: Indica que su participación en la fase inicial del proceso fue la intervención que en mi condición de Presidente de la Federación Nacional de Consejos efectuó ante el Ministerio de Educación Nacional hasta cuando se suscribió el convenio 357 del 2005, fecha en la cual por dos razones, una porque mi cargo me lo impedía, participar directamente en la ejecución del contrato y segundo porque fui designado presidente del Concejo de Bogotá en el años 2006, pues yo me aparte de la presidencia de la Federación Nacional de Consejos, me concentré a la presidencia del Concejo de Bogotá y yo conocí el principio del proyecto porque tuve bastante de cerca esa etapa inicial hasta cuando se materializó el convenio. Terminada mi gestión como Concejal de Bogotá, en el año 2007; en enero de 2008, se inició un proceso bastante complejo, toda vez, que el MEN había suscrito un convenio, el 357, en donde decía que la matrícula se subía ante la alianza, y como en efecto se inició, en el marco de este convenio, la matrícula inicial se hizo ante el Instituto Pedagógico Nacional, que hacía parte de la Universidad Pedagógica Nacional; Pero en el transcurso del convenio, el Ministerio ante reclamaciones de las Secretarías de Educación, toda vez que la matrícula quedaba reportada como una matrícula de Bogotá siendo de las entidades territoriales, ordenó que los estudiantes que estaban siendo atendidos por la Alianza en este proceso del convenio, fuesen matriculados en instituciones educativas de los municipios en donde ellos tenían residencia, en consecuencia, en ese momento se tenían 3738 estudiantes, matriculados en 55 municipios, ante 6 secretarías de educación certificadas, las secretarías de educación departamentales de Cundinamarca, Santander y Boyacá y las secretarías municipales de Tunja, Sogamoso y Fusagasuga. El proceso del 2008, fue asegurar que esa matrícula de los estudiantes que fueron atendidos se subiera en el 2008 a las secretarías de educación certificadas, en instituciones que los secretarios definieran en cada una de esas entidades territoriales. En consecuencia, eso demandó todo un trabajo en el años 2008, que concluyó hacia el mes de mayo, fecha en la cual, se pudo liquidar el convenio 357 con la atención del ciclo 3 de educación de adultos, y el Ministerio dio las instrucciones para que se atendiera a través de las entidades territoriales, como la matrícula se subía al SIMAT y al ser reportada, el ministerio le reconocía por el Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales, la prestación de sus servicios y cada secretaría de educación, debía entonces hacer convenios con la Alianza en el marco del desarrollo de esta prestación del servicio.

Así mismo manifiesta más adelante que entiende que existen actos administrativos referentes al convenio realizado con el Municipio de Tunja, que sin embargo no se encontraba dentro del proceso del convenio. Indica que se autorizó el que subiera la matrícula y todo lo necesario para ello.”

Testigo MIRIAM ROCÍO HERRERA BERNAL: Manifiesta haber iniciado con el programa en agosto del año 2009, como tutora del programa, en el ciclo II o III, y posteriormente fue vinculada en el área administrativa, sin embargo que conocimiento exacto de lo que sucedía con el convenio no posee, que su intervención consistía en la radicación de documentos en las oficinas de la secretaría; que además con la parte del Municipio de Tunja, no estuvo vinculada administrativamente, que simplemente fungió como tutora hasta que los estudiantes terminaron su ciclo VI y se graduaron 15 estudiantes, que posteriormente siguió vinculada en lo referente al Departamento de Boyacá.

Manifiesta que el rector del colegio Julius Sieber participó activamente en el desarrollo de las tutorías, pero que no sabe como era su participación en el área administrativa. La matrícula estuvo en el SIMAT, que a ella se le entregaron los documentos de los estudiantes como los de cualquier estudiante regular dentro del colegio, y estos reposaban en secretaría de la institución.

Durante el transcurso de la tutoría no supo de la intervención de la secretaría de educación, sin embargo para los grados asistió el secretario de educación, que no recuerda si fue invitado por parte del colegio o del programa. Que ella supone debía tener dicha entidad conocimiento del programa y haberlo avalado, toda vez que se desarrollaba en una institución pública, pero que realmente no conoció de los trámites administrativos de dicho convenio.

Indica más adelante que por el hecho de ser un programa de educación para adultos mayores, no deban estos cumplir con los mismos requisitos que un estudiante regular para obtener el grado, y que los estudiantes cumplieron con los requisitos exigidos. Fue contratada por orden de prestación de servicios con la Corporación para la Evolución

Cultural. Que no le consta la realización del convenio, toda vez que ingresó al programa una vez iniciado este.

Ella suponía la existencia del convenio, toda vez que al permitir la secretaría de educación que se desarrolle el programa con una institución pública, debería haber un aval.

Testigo LEONOR SARMIENTO HERRERA: manifiesta que todo inicia en el años 2006, que tienen un convenio con el MEN, amparados por la Resolución 1960, que les permitió desarrollar el plan piloto en tres departamentos, Boyacá, Cundinamarca y Santander. Que el interventor del contrato les manifiesta lo sucedido con las secretarías de educación, sobre la matricula de los estudiantes. Se buscó formalizar con la Secretaría de Educación de Boyacá. Hace una explicación del programa, y en lo que consiste este. Manifiesta también que en los grados se hizo presente el secretario de educación y el director de núcleo, y que a ellos se les había presentado el programa personalmente.

5.1.2 Municipio de Tunja:

- No hay pruebas aportadas por la parte demandada, y tampoco se solicitan.

5.1.3 PRUEBAS SOLICITADAS MEDIANTE OFICIO:

1. **Oficiar** A la Alcaldía de TUNJA -Secretaria de Educación, para que allegue los antecedentes administrativos existentes respecto del Programa de Bachillerato especial de Educación Básica y Media Académica, orientado a la formación en la Administración del Poder Público, autorizado por el Ministerio de Educación – MEN- mediante Resolución 1960 de 2004, ENTRE OTROS las solicitudes, respuestas, los informes contables de los giros realizados por el MEN a través del Sistema General de Participaciones, los soportes de las actuaciones ante el colegio Julius Sieber a fin de impulsar los grados y el ACTO ADMINISTRATIVO DE AUTORIZACIÓN DE LOS MISMOS. la apoderada del Municipio allega constancia en un folio que da respuesta a lo solicitado por la parte actora., por tal razón dicha prueba no se decretara.
2. Oficiar al MEN para que allegue certificación auténtica de los recursos girados por el Sistema General de participaciones a la Alcaldía de TUNJA Secretaria de Educación, en los años 2008, 2009, 2010 con ocasión de los estudiantes atendidos en dicho municipio por la Alianza Educativa por Colombia. Así como los documentos CONPES, su número, fechas, valores girados y todos aquellos datos que permitan identificar los giros. No se decretó dicha prueba.

5.2 PREMISAS JURÍDICAS.

5.2.1 Cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado.

La cláusula general de responsabilidad del Estado consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, parte del concepto de daño antijurídico imputable al Estado a causa de una acción u omisión de las autoridades públicas. Este elemento esencial del daño corresponde a la concepción del Estado Social de Derecho como garante de los derechos fundamentales de las personas para lo cual las autoridades de la República están para garantizar y proteger dichos derechos (Art. 2 de la C.P. de 1991), por ello responde no sólo por el incumplimiento de la ley, sino por acción, omisión o extralimitación en su funciones (Art. 6 y 122 C.P. de 1991). El Estado Social de Derecho se define estructuralmente no sólo por las garantías estáticas sino también por las dinámicas de la protección y promoción de los derechos, por esta razón las funciones públicas que asume no son simples dispositivos normativos, sino verdaderas obligaciones normativas con efectos jurídicos que invade todo el ordenamiento jurídico y permite asegurar o garantizar los derechos de las personas.

5.2.2 Los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Desde la anterior perspectiva toda responsabilidad patrimonial del estado debe partir, en primer lugar, por examinar la existencia del daño antijurídico, “entendido como la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a

soportar”¹. Es decir, los ciudadanos tienen derecho al disfrute pacífico y pleno de sus derechos fundamentales y sólo pueden ser limitados o restringidos, por medio de la ley debidamente validada constitucionalmente, lo cual implica que el ciudadano tiene el deber de tolerar éstas limitaciones (Art. 95 C.P.). Ahora, toda intervención del estado en los derechos de los ciudadanos de manera injustificada, por lo general, deben ser reparada. Este elemento fáctico debe estar debidamente probado.

El otro elemento de la responsabilidad es la imputación, con el fin de establecer si el daño antijurídico es atribuible a alguna autoridad pública y específicamente a la entidad demandada, o si por el contrario fue producto de la actuación de un tercero. La imputación del daño antijurídico es la posibilidad de atribuir el resultado o hecho objeto del proceso al obrar de un sujeto llamado autoridad pública, y lo será siempre que ésta lo haya producido por acción u omisión.

La responsabilidad es el llamado nexo causal que, como ha aclarado el Consejo de Estado², “debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribubilidad material (imputatio facti u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión-, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación.

“No obstante lo anterior, la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política”³.

En el ámbito jurídico la atribución de una consecuencia jurídica (sanción) supone que haya habido una vulneración de una proposición jurídica que imponía un deber u obligación, por lo tanto resulta evidente que el concepto de causalidad es insuficiente atribuir un resultado dado que “es posible que un determinado suceso tenga origen material en una específica conducta (causa material), pero las consecuencias del mismo sean atribuidas a un tercero (v.gr. la responsabilidad por el hecho de las cosas, o por el hecho de otro; la posición de garante)⁴. El concepto de causalidad tiene una relación material en la conducta de un sujeto pero la imputación es la atribución de un resultado en cabeza de un sujeto que ha “incumplido normativo a un precepto de conducta, es decir, del deber ser.”

5.2.3 Acción in rem verso

Frente a la naturaleza de esta acción el Consejo de Estado en jurisprudencia reciente dispuso:

“El medio idóneo, aceptado doctrinal y jurisprudencialmente, para invocar la ocurrencia del fenómeno del enriquecimiento sin causa es la acción de in rem verso (“Loc. Lat. Acción para la devolución de la cosa”) -cuyos orígenes se hallan en el derecho romano-, de naturaleza subsidiaria, establecida y estatuida para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia con miras a que se restablezca el equilibrio patrimonial entre dos sujetos de derecho, a causa de la ocurrencia de un enriquecimiento injustificado a favor de uno de ellos. La acción mencionada tiene una serie de características que, a continuación, se exponen: Es de naturaleza subsidiaria, esto significa que sólo es procedente siempre y cuando el demandante no cuente con ningún otro tipo de acción para pretender el restablecimiento patrimonial deprecado. En directa relación con lo anterior, la acción tiene el rasgo de excepcional, dado que el traslado patrimonial

¹ Consejo de Estado, sección tercera, expediente: 500012331000199904688 01, radicación interna no.: 17.994 del 26 de marzo de 2009, cp. Enrique Gil Botero.

² Ibídem.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de julio 12 de 1993, expediente 7622, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, citada en ibídem

⁴ “En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos” (Se resalta) Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 21 de febrero de 2002 expediente 14215.

injustificado (enriquecimiento alegado) no debe tener nacimiento u origen en ninguna de las fuentes de las obligaciones señaladas en el artículo 1494 del Código Civil. Se trata de una acción única y exclusivamente de rango compensatorio (a diferencia de las acciones de reparación directa y contractual), es decir, a través de la misma no se puede pretender la indemnización o reparación de un perjuicio, sino que el contenido y alcance de la misma se circunscribe al monto en que se enriqueció sin causa el patrimonio del demandado, que debe corresponder (correlativamente) al aminoramiento que padeció el demandante. Por consiguiente, según esta nota distintiva, las pretensiones deben estar limitadas al monto del enriquecimiento patrimonial, sin que sea viable formular peticiones distintas al aseguramiento de dicho equilibrio. En consecuencia, la acción in rem verso (actio de in rem verso) no puede ser equiparada a la acción de reparación directa consagrada en el artículo 86 del C.C.A. –esta última de naturaleza indemnizatoria-. Se trata, como ya se mencionó de una acción de naturaleza autónoma e independiente, dirigida, precisamente, a retrotraer los efectos que produjo una situación de traslado patrimonial injustificado, motivo por el cual no es posible, en sede de su ejercicio, formular algún tipo de pretensión de carácter indemnizatorio, sino que, por el contrario, su procedencia se basa en el exclusivo reconocimiento de una situación que se encuentra fuera de la órbita contractual o extracontractual, que amerita la adopción, por parte del juez competente, de una medida netamente compensatoria.”⁵

LA ACCIÓN IN REM VERSO EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

El Consejo de Estado, en Sentencia Unificación proferida por la Sala Plena el 19 de noviembre de 2012, luego de hacer un recuento alrededor de la historia de la Acción In rem verso precisó sus alcances sede contencioso administrativa en los términos que a continuación se cita:

“El principal asunto en torno al cual la Sección Tercera del Consejo de Estado ha discurrido sobre el enriquecimiento sin causa es el relacionado con la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal sin que medie un contrato entre esta y el ejecutor.

Esta Corporación sobre el punto ha tenido posiciones encontradas que van desde la admisión hasta el rechazo de aquel instituto en la hipótesis antes mencionada, pasando, como podrá suponerse, por una tesis intermedia que se sustenta en el deber de proteger la buena fe del contratista que fue inducido o motivado por la administración a la ejecución de la actividad en esas circunstancias.(...)

Pero además de esta cuestión ha habido otra que ha llamado la atención de la Sección Tercera y es la que se refiere a la acción pertinente para aducir una pretensión de enriquecimiento sin causa en aquellos casos en que resultaría procedente pues se cuestiona si se trata de una acción autónoma o, por el contrario, puede utilizarse para ello la acción de reparación directa prevista en el Código Contencioso Administrativo”⁶.

Ahora bien, frente a la acción in rem verso y la acción de reparación directa, en esta misma sentencia se refirió el Consejo de Estado, así:

“La autonomía de la actio de in rem verso se centra en que el enriquecimiento se produce sin una causa que lo justifique y que como quiera que no hay causa justificante se carece de la correspondiente acción que daría la justa causa si esta existiere. Emerge por consiguiente que la actio de in rem verso, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, enriquecimiento éste que a no dudarlo constituye un daño para el

⁵ Sentencia 85001-23-31-000-2003-00035-01(35026) del 22 de julio de 2009; C.P. ENRIQUE GIL BOTERO

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA PLENA, C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. 19 de noviembre de 2012. Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897).

empobrecido y que por lo tanto es equitativo que aunque no exista causa al amparo de la cual pueda exigirse la restitución esta se conceda en aplicación de la regla que prohíbe enriquecerse a expensas de otro. (...) lo que en otras palabras significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental. Así el asunto resulta claro que mediante la llamada acción de reparación directa que consagra el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración. (...) Pero, se reitera, lo único que podrá pedir mediante esa acción es el monto del enriquecimiento y nada más y esta circunstancia en manera alguna desfigura o enerva la acción de reparación directa puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental. (...)

De lo que resulta claro que mediante la acción de reparación directa puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente, puesto que esta acción está prevista precisamente para poder demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración.

6. DECISIONES PARCIALES

Frente a las excepciones de mérito o de fondo planteadas por el Municipio de Tunja, este despacho manifiesta que las mismas serán estudiadas junto con la solución del caso.

7. SOLUCIÓN DEL CASO

De lo reunido en el proceso, se encuentra que existió la prestación del servicio y como consecuencia de ello se estructura la base esencial de la acción in rem verso, pues del servicio prestado por la entidad actora sin remuneración alguna por parte de la Alcaldía de Tunja, se presenta la figura del enriquecimiento sin causa no como una acumulación de riquezas sino como el beneficio que recibe la comunidad que conlleva el cumplimiento del fin del Estado, sin haberse efectuado el gasto efectivo, y sin que para ello se hubiese irrogado pago alguno, por lo cual se configura para la Corporación para la Evolución Cultural el empobrecimiento correlativo sin tener la obligación legal de soportarlo, constituyéndose este evento en un daño antijurídico.

Porque si bien no existe vínculo legal o reglamentario, ni contractual (laboral o prestación de servicio), el particular no tiene la obligación de prestar servicio alguno, que no se lo imponga la constitución y la ley, pero ante la orden o requerimiento de una autoridad, que ofrece remuneración por un servicio, y aunque no se genere inmediatamente el vínculo formal, le asigna una función, generando una expectativa a quien presta el servicio.

Por otra parte en la prueba documental aparece el procedimiento a través del cual se prestó el servicio de educación a la comunidad, haciendo uso de los servicios e instalaciones de una institución educativa de carácter público, como lo es El colegio Julius Sieber, además de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Educación, donde se autoriza a la Alianza Educativa por Colombia para la prestación del servicio. Es también notorio el acompañamiento realizado por la Secretaría de Educación de Boyacá, al haber participado esta en los grados llevados a cabo el día 30 de julio de 2010, donde se ve al señor Secretario de Educación (folios 111-113).

De la misma manera dentro de los documentos aportados por el accionante, se encuentra que se realizaron los pagos respectivos por la prestación del servicio a los docentes que hicieron parte del convenio, lo que claramente genera el empobrecimiento por parte de la Corporación aquí demandante (fls. 120-126)

Consecuencia Jurídica que nace del enriquecimiento sin causa por parte de la administración.

El Consejo de Estado ha establecido unos elementos que configuran el enriquecimiento sin causa, como consecuencia de la no existencia del contrato de la siguiente manera:

“2.4.1. El principio del enriquecimiento sin causa como consecuencia de la no existencia del contrato. Elementos de la figura.”

Cuando un particular ejecuta prestaciones en favor de la Administración, sin que previamente se hubiere formalizado un contrato o impartido la orden correspondiente, con los requisitos indicados en la ley, dicho particular tiene derecho a un reconocimiento económico pero no con fundamento en el contrato, debido a que éste nunca se ha perfeccionado o existido, sino, en virtud del principio del no enriquecimiento sin causa.

El principio general del derecho que prohíbe el “*enriquecimiento sin causa*” ha sido materia de aplicación por la jurisprudencia tanto de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia como de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en virtud de la interpretación efectuada al artículo 8º de la Ley 153 de 1987, según el cual “*Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho.*” De otra parte, el artículo 831 del Código de Comercio consagra este principio en los siguientes términos: “*nadie podrá enriquecerse sin justa causa a expensas de otro*”.

Así, cuando la Administración no ha formalizado un contrato, tal hecho no puede convertirse en fuente de enriquecimiento de su patrimonio, en detrimento del patrimonio del particular que ha ejecutado las correspondientes prestaciones, puesto que en virtud del principio del no enriquecimiento sin causa, la Administración se encuentra obligada a restituir aquella parte que fue objeto de su enriquecimiento siempre y cuando se den los elementos de la figura y por ende, se acrediten los presupuestos para la procedencia de la *actio de in rem verso*.

Desde esta perspectiva el enriquecimiento sin causa se erige en fuentes de obligaciones, según lo ha determinado la jurisprudencia⁷ y lo ha entendido la doctrina nacional⁸, a la par con el contrato, el cuasicontrato, los actos jurídicos, los actos ilícitos (delito y cuasi-delitos) y la ley, (artículo 1494 del C.C.)

A la luz de la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁹ y de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁰, los elementos

⁷ En sentencia de 6 de septiembre de 1940, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia precisó que el enriquecimiento sin causa constituye una fuente de obligaciones, así discurrió: “Dentro de la ciencia jurídica moderna ha prevalecido, entre las diversas clasificaciones que se han hecho de las fuentes de las obligaciones, unas excesivamente complejas y muy sintéticas otras, la que vincula su nacimiento a una de estas cuatro fuentes: **1)** El acto jurídico, que es el ejecutado por las personas con el propósito deliberado de producir consecuencias en derecho, comprensivo del contrato, del cuasicontrato, y del hecho voluntario de la persona que se obliga, en la enumeración del artículo 1494 del C.C. **2)** El hecho ilícito, o sea el calificado legalmente como delictuoso y el simplemente culposo, que comprende el delito y el cuasidelito de nuestra clasificación legal. **3)** La ley, que impone a quien se halle en determinada situación jurídica ciertas obligaciones, enunciadas también en el sistema del código. **4)** El enriquecimiento sin causa.”

⁸ “EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA. Se presenta en todas aquellas hipótesis de acrecentamiento del patrimonio de una persona a expensas del patrimonio de otra, sin que este desplazamiento de valores obedezca a una causa jurídica justificativa. Claro es que tal situación está condenada por el derecho y la equidad; pero esta circunstancia no autoriza, en manera alguna, la confusión del enriquecimiento sin justa causa con el delito o cuasidelito. Baste tener en cuenta que el enriquecimiento sin causa puede provenir de un hecho lícito para comprender que esta figura o situación es diferente de las que se origina en un hecho delictuoso o culposo que causa perjuicio a otra persona. Por ejemplo, en la accesión de una cosa mueble a otra por adjunción o por mezcla del dueño de la cosa principal se hace dueño de la accesoria, con la obligación de pagar el valor de esta a su antiguo propietario, y es posible que la accesión se haya verificado a consecuencia de un hecho físico o de un hecho voluntario ejecutado sin culpa ni dolo algunos. Tampoco hay hecho ilícito en la agencia oficiosa, ni de parte del gestor ni de parte del dueño del negocio, y, sin embargo, este puede resultar obligado a indemnizar a aquel por la aplicación del principio del enriquecimiento sin justa causa.

“Lo que sí se puede afirmar es que el enriquecimiento sin causa entra en la categoría del hecho jurídico, por cuanto la obligación a cargo del que se ha enriquecido proviene de acto ejecutado por este con la intención directa y reflexiva de obligarse, pues, aun en el caso de que el enriquecimiento provenga de un hecho voluntario suyo, como el de recibir el pago de lo no debido, mal puede decirse que al hacerlo haya tenido la intención de obligarse a restituir. De suerte que el acto en cuestión es un hecho jurídico respecto de la obligación que genera.” (OSPINA Fernández, Guillermo “Régimen General de las Obligaciones”, Ed. Temis, Bogotá, Octava edición Pág. 42 y 43.)

⁹ Entre otras, las sentencias de 14 de abril de 1937, M.P. Liborio Escallón; de 6 de septiembre de 1940; de 6 de septiembre de 1940, M.P. Hernán Salamanca; de 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo; de 11 de enero de 2000, M.P. Manuel Ardila Velásquez; de 10 de diciembre de 1999, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

constitutivos de la figura del enriquecimiento sin causa, han sido definidos de la siguiente manera:

“1º) Que exista un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja patrimonial, la cual puede ser positiva o negativa. Esto es, no solo en el sentido de adición de algo, sino también en el de evitar el menoscabo de un patrimonio.”¹¹

2º) Que haya un empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido haya costado algo al empobrecido, o sea que a expensas de éste se haya efectuado el enriquecimiento.

Es necesario aclarar que la ventaja del enriquecido puede derivar de la desventaja del empobrecido, o a la inversa, la desventaja de éste derivar de la ventaja de aquél.

Lo común es que el cambio de la situación patrimonial se opere mediante una prestación dicha por el empobrecido al enriquecido, pero el enriquecimiento es susceptible de verificarse también por intermedio de otro patrimonio.

El acontecimiento que produce el desplazamiento de un patrimonio a otro debe relacionar inmediatamente a los sujetos activo y pasivo de la pretensión de enriquecimiento, lo cual equivale a exigir que la circunstancia que origina la ganancia y la pérdida sea una y sea la misma.

3º) Para que el empobrecimiento sufrido por el demandante, como consecuencia del enriquecimiento del demandado, sea injusto, se requiere que el desequilibrio entre los dos patrimonios se haya producido sin causa jurídica.

En el enriquecimiento torticero, causa y título son sinónimos, por cuyo motivo la ausencia de causa o falta de justificación en el enriquecimiento, se toma en el sentido de que la circunstancia que produjo el desplazamiento de un patrimonio a otro no haya sido generada por un contrato o un cuasicontrato, un delito o un cuasidelito, como tampoco por una disposición expresa de la ley.

4º) Para que sea legitimada en la causa la acción de in rem verso, se requiere que el demandante, a fin de recuperar el bien, carezca de cualquiera otra acción originada por un contrato, un cuasicontrato, un delito, un cuasidelito, o de las que brotan de los derechos absolutos.

Por lo tanto, carece igualmente de la acción... el demandante que por su hecho o por su culpa perdió cualquiera de las otras vías de derecho. El debe sufrir las consecuencias de su imprudencia o negligencia.

5º) La acción... no procede cuando con ella se pretende soslayar una disposición imperativa de la ley.

El objeto del enriquecimiento sin causa es el de reparar un daño, pero no el de indemnizarlo. Sobre la base del empobrecimiento sufrido por

¹⁰ Se pueden consultar las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado: de 9 de marzo de 1984, Exp. 2850, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; de 11 de diciembre de 1984, del mismo ponente.

¹¹ El enriquecimiento puede producirse de varios modos: **i)** Mediante el traspaso voluntario que una persona hace a otra de una ventaja o provecho, es decir, cuando han mediado declaraciones de voluntad. Esta clase de enriquecimientos se denominan voluntarios directos o inmediatos **ii)** Cuando se procura a otro un provecho económico sin que medien declaraciones de voluntad del enriquecido y el empobrecido, denominados enriquecimientos inmediatos involuntarios, como cuando se paga una deuda sin autorización del deudor y **iii)** Cuando se proporciona a otro una ventaja mediata o indirecta a través del patrimonio o del trabajo de una persona diferente del empobrecido o enriquecido, denominados enriquecimientos mediatos o indirectos, los cuales también pueden ser involuntarios. (VALENCIA ZEA, Arturo y ORTIZ MOSALVE, Álvaro, Derecho Civil, De las obligaciones, Tomo III, Editorial Temis, Bogotá, 2004, pág. 311.)

Reparación Directa

Demandante: Corporación para la Evolución Cultural

Demandado: Municipio de Tunja

Radicación: 2013-0032

el demandante, no se puede condenar sino hasta la porción en que efectivamente se enriqueció el demandado...".¹² (Se subraya).¹³

Dentro del presente proceso se tiene como daño aquel evento fáctico que genera el detrimento en el patrimonio del demandante, concluyendo que consiste este en la no cancelación de la prestación del Servicio de Educación por parte de la Corporación para la Evolución Cultural, dentro del convenio 357 de 2005, celebrado con el Ministerio de Educación Nacional.

Para verificar el cumplimiento de la aludida prestación del servicio y su no cancelación, se analizará el caudal probatorio obrante en el plenario;

- Certificación de Personería Jurídica de la Corporación para la Evolución Cultural, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (fl. 62)
- Resolución No. 813 del 06 de marzo de 2006, "Por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la Corporación para la Evolución Cultural" expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá (Fls. 63-65)
- Acta de Reunión del Consejo Directivo de la Alianza Educativa por Colombia, del día 17 de diciembre de 2009 (fls. 66-68)
- Acta de Reunión del Consejo Directivo de la Alianza Educativa por Colombia, del día 21 de enero de 2010 (fls. 69-73)
- Documento de adhesión y ratificación de las decisiones contenidas en las actas del 17 de diciembre de 2009 y 21 de enero de 2010, expedido por el Director Ejecutivo – Representante Legal de FENACON (Federación Nacional de Concejos) el 10 de mayo de 2011 (fls. 74-75)
- Resolución 1960 del 12 de julio de 2004 "Por la cual se autoriza el desarrollo de un programa especial de carácter nacional de educación básica y media" expedida por el Ministerio de Educación Nacional (fls. 78-79)
- Convenio interinstitucional de alianza estratégica para garantizar la ejecución del proyecto de formación académica con énfasis en administración del poder público local y regional gestionado por FENACON, denominado "ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA" (fls. 80-84)
- Convenio de cooperación interadministrativa No. 357 de 2005 entre el Ministerio de Educación Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional –UPN, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. (fls. 85-90)
- Acuerdo 038 de junio 01 de 2007 "Por el cual se adopta el "Programa Especial de Educación Básica y Media Académica" como parte del Proyecto Educativo Institucional" (fl. 91)
- Oficio con Radicación No. 3646 del 11 de noviembre de 2009, dirigido al Secretario de Educación de Tunja, mediante el cual el Director General de la Alianza Educativa por Colombia presenta una propuesta de servicios educativos a la dicha entidad (fls. 93-97)
- Convenio de cooperación interadministrativo sin número, del año 2007, entre la Universidad Pedagógica Nacional – UPN, la Federación Nacional de Concejos – FENACON, la Corporación para la Evolución Cultural y la Institución Educativa Julius Sieber (fls. 98-100)
- Certificado de la Institución Educación JULIUS SIEBER, en el que constan los estudiantes que estuvieron matriculados en dicha Institución durante el año 2008 en el Ciclo III del programa de Bachillerato Orientado a la Administración del Poder Público – ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fls. 101-102)
- Certificado de la Institución Educación JULIUS SIEBER, en el que constan los estudiantes que estuvieron matriculados en dicha Institución durante el año 2009 en el Ciclo IV del programa de Bachillerato Orientado a la Administración del Poder Público – ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fl. 103)
- Acta No. 10 del Colegio JULIUS SIEBER del 30 de julio de 2010 con la que se formaliza la graduación de los alumnos del último ciclo de educación de adultos (fl. 104)

¹² Gaceta Judicial XLIV, 474. (Cita original de la sentencia de 7 de junio de 2007, Exp. 14669).

¹³ R. No.: 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662), del 29 de enero de 2009; M.P. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

Reparación Directa

Demandante: Corporación para la Evolución Cultural

Demandado: Municipio de Tunja

Radicación: 2013-0032

- Oficio del Jefe oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional, dirigido al señor GUSTAVO LEÓN SALAZAR, mediante el que se le informa sobre los Recursos de Educación (fls. 105-106)
- Acta No. 001 del 18 de octubre de 2007 en la que consta la firma del convenio interadministrativo de cooperación (fls. 107-108)
- Acta General de Certificación de grado, con fecha 23 de julio de 2010 (fls. 109-110)
- Fotografías de la ceremonia de grado del 30 de julio de 2010 de la Alianza Educativa por Colombia Tunja (Fl. 111-113)
- Certificado de los estudiantes atendidos por la Institución Julius Sieber durante los años 2008, 2009 y 2010, suscrita por el señor Rector Esp. CESAR FRANCISCO CARVAJAL PINILLA (fls. 114-117)
- Cuadro de Pagos Realizados y Pendientes años 2008 y 2009 ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA – CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL (fl. 120)
- Cuenta de cobro de la Institución Educativa Julius Sieber por \$780.000.00, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA, del 19 de mayo de 2011 (fl. 121)
- Cuenta de cobro de la Institución Educativa Julius Sieber por \$720.000.00, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA, del 11 de diciembre de 2009 (fl. 122)
- Copia de consignaciones realizadas por CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL a MIRIAM ROCÍO HERRERA (fl. 123)
- Cuentas de cobro No. 01 del 13 de enero de 2009 y 2 del 15 de enero de 2010 por \$4.992.000.00 y \$4.800.000.00 respectivamente, a cargo de la ALIANZA EDUCATIVA POR COLOMBIA (fls. 125-126)
- Constancias de la Procuraduría 178 Judicial para Asuntos Administrativos de Tunja donde consta que fracasó el intento conciliatorio (fls. 128-132)
- Contestación al derecho de petición interpuesto por el doctor CARLOS PINILLA RUEDA el 17 de septiembre de 2012, por parte del señor rector de la Institución Educativa Julius Sieber, con fecha 01 de octubre de 2012 (fls. 135-138)
- Contestación al oficio SAC 2012PQR6007 por la Alcaldía Mayor de Tunja del 22 de octubre de 2012 (fls. 139-142)
- Certificado de que el señor OMAR RAÚL MARTÍNEZ GUERRA realizó funciones de interventor del Convenio 357 de 2005, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Alianza Educativa por Colombia (fls. 144)
- Derecho de petición del 28 de noviembre de 2011 dirigido a la doctora LAURA VICTORIA FAJARDO GONZÁLEZ, Profesional Universitaria de la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional (fls. 145-151)

Considera el Despacho que se encuentra debidamente acreditado que se prestó, por parte de la Corporación demandante, el servicio de Educación, en los años comprendidos entre 2008 y 2010, según lo consignado en Certificado de los estudiantes atendidos por la Institución Julius Sieber durante los años 2008, 2009 y 2010, suscrita por el señor Rector Esp. CESAR FRANCISCO CARVAJAL PINILLA (fls. 114-117), donde se constata un seguimiento de evolución de día a día, de donde se colige que estuvo interno. También se puede corroborar que la entidad demandada, Municipio de Tunja – Secretaría de Educación, siempre estuvo al tanto del convenio a través del cual se prestaba el servicio de Educación por parte de la Corporación para la Evolución Cultural.

Ahora bien para que se configure el enriquecimiento sin causa, se debe acreditar el enriquecimiento sin causa en cabeza de la entidad demandada, por el no pago de los valores a que ascendió la prestación del servicio de Educación prestado por la demandante.

SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA

El artículo 365 de la Constitución Política Colombiana dispone:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

“(...) podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades Organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”

Así mismo se ha definido como servicio público “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas” (artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el Decreto 753 de 1956).

Teniendo en cuenta lo anterior y sobre la educación en particular el artículo 67 de la Constitución Política Nacional dispuso:

“La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, y a los demás bienes y valores de la cultura.”

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de Colombia en sus artículos 67 y 68, el servicio público de la educación es prestado por el Estado y los particulares a quienes se les da la posibilidad de fundar establecimientos educativos con sujeción a los términos señalados en la Constitución y Ley. De igual forma se establece la participación de las entidades territoriales en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales. La inspección y vigilancia de la educación le corresponde al Estado, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

Es del caso señalar que la educación formal en los niveles de preescolar, básica y media se encuentra regulada en la leyes 115 de 1994 y 715 de 2002 y sus normas reglamentarias y complementarias, normatividad que define la educación, la desarrolla y establece lo referente a su organización y prestación del servicio. Así mismo la ley 30 de 1992 constituye el régimen jurídico de la educación superior junto con las disposiciones reglamentarias y complementarias.

Así mismo en sentencia T 035 de 1995 la Corte Constitucional dispuso

“(...) la Carta Política concibe la educación como un servicio público prestado tanto por el Estado como por los particulares bajo la regulación, control y vigilancia de las autoridades competentes; en consecuencia, las norma expedidas por dichas autoridades, además de obligar a los particulares, establecen, sin ser excluyentes y exclusivas, las condiciones para su ejercicio y gestión; con ellas se busca el fin supremo de la calidad, de la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, como es el caso de exigencias razonables de calidad y excelencia que le permitan al centro privado o público de educación autoacreditar unos resultados específicos que eleven el mérito de su labor.”

Más adelante en sentencia T-078 del 28 de febrero de 1996 la Corte afirmó que la prestación del derecho a la educación como un servicio público, debe ser una actividad organizada con la que se pretenda satisfacer en forma continua, permanente y en términos de igualdad las necesidades educativas de la sociedad, de manera directa por el Estado o con el concurso de los particulares, con su vigilancia y control. Luego la prestación del servicio público de la educación se erige en fin esencial del Estado. (subrayado del Despacho)

Así pues, en el caso que se analiza, ha quedado claro que el Municipio de Tunja a través de su secretaría de Educación, debía encargarse de vigilar y controlar el programa implementado por el Ministerio de Educación Nacional y la Alianza Educativa por Colombia, y que esta última cubrió los pagos de docentes y materiales para prestar dicho servicio, sin que hubiere recibido el pago por tales servicios, por parte de la demandada, lo cual, a la luz de las normas traídas a colación, acreditan el enriquecimiento sin causa a favor del Municipio de Tunja – Secretaría de Educación, entidad a cuyo cargo se encuentra el control y vigilancia del servicio de educación dentro del Municipio de Tunja.

Igualmente se tiene que para que opere el enriquecimiento sin causa debe implicar necesariamente un empobrecimiento correlativo; para el caso que nos ocupa está probado que la Corporación para la Evolución Cultural, realizó una serie de actividades encaminadas a prestar el servicio de Educación a un sector de la población Tunjana, necesitando para ello de la prestación de servicios de docentes y empleados encargados del área administrativa, generándose con ello el pago de dichas actividades, comportando una aminoración patrimonial para la parte actora, sin que se le hubiere retribuido tal prestación por quien legalmente está obligado a asumir tales costos Municipio de Tunja – Secretaría de Educación.

De otra parte, el empobrecimiento sufrido por la aquí actora necesariamente fue provocado por la conducta omisiva del Municipio de Tunja, quien no canceló la prestación de los servicios en Educación prestados por la primera.

8.- CONCLUSIÓN

Así las cosas, puede entonces afirmarse, dentro del presente proceso, que corresponde al Municipio de Tunja – Secretaría de Educación asumir los costos de los servicios en educación prestados por la Corporación para la Evolución Cultural, a un sector de la población Tunjana.

De otro lado, y habida cuenta de que lo que aquí debe repararse, es el daño efectivamente causado, es decir, sobre la base del empobrecimiento sufrido por la demandante, **pues esta acción es compensatoria y no indemnizatoria**¹⁴, tiene este Despacho que se dispondrá sobre el pago de lo que se dejó de pagar y que produjo un enriquecimiento en el demandado.

El Consejo de Estado, en la misma sentencia, y refiriéndose al carácter que ostenta la acción in rem verso, sostiene:

“No obstante lo anterior, la Sala en sentencia de 7 de junio de 2007, Expediente 14669, modificó su postura y fijó su criterio en torno a la teoría del enriquecimiento sin causa, **determinando que su naturaleza es eminentemente compensatoria y no indemnizatoria pues no se trata de pretender la reparación de un perjuicio o daño sino de restablecer el equilibrio del patrimonio que se vio afectado o empobrecido**, para el demandante, en el mismo monto en que se enriqueció, sin causa jurídica, el patrimonio del demandado, razón para que el restablecimiento tan solo genere la compensación del empobrecido, en consecuencia, no proceden pretensiones de otra índole como lo son el pago de las utilidades o frutos civiles del capital pues ello conllevaría a desnaturalizar la teoría del enriquecimiento sin causa y a dar a la *actio de in rem verso* un alcance que desborda las pretensiones que le son propias”.(Negrilla fuera de texto.).

Teniendo claro la naturaleza compensatoria de la acción in rem verso, dispondrá el Despacho el análisis de los documentos obrantes en el expediente, a fin de determinar cuál es el monto por el cual debe responder el Municipio de Tunja – Secretaría de Educación, debido a la Prestación del servicio de educación brindada por parte de la Corporación para la Evolución Cultural a un sector de la población Tunjana, teniendo en cuenta los documentos obrantes a fls. 120 a 126 del expediente, pues éstos fueron puestos a disposición de las partes, quienes guardaron silencio. Ahora Bien encuentra el Despacho que la demandada no tachó de falsos los documentos allegados con la demanda, motivo por el cual, se le dará pleno valor probatorio.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que de los documentos allegados se deduce que el servicio fue prestado (Certificado de la Institución Educación JULIUS SIEBER, en el que constan los estudiantes que estuvieron matriculados en dicha Institución durante el año 2008 en el Ciclo III del programa de Bachillerato Orientado a la Administración del Poder Público – ALIANZA ECUCATIVA POR COLOMBIA (fls. 101-102) y Acta No. 10 del Colegio JULIUS SIEBER del 30 de julio de 2010 con la que se formaliza la graduación de los alumnos del

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Dra. Myriam Guerrero de Escobar, Sentencia del 29 de enero de 2009, Exp. 15662.

último ciclo de educación de adultos (fl. 104)) motivo por el cual se accederá a las súplicas de la demanda.

VALOR A COMPENSAR

Así las cosas, el valor que debe ser compensado por parte del demandado Municipio de Tunja – Secretaría de Educación a la Corporación para la Evolución Cultural, es el resultante de sumar los costos generados por la prestación del servicio, valores descritos a folios 120 a 126 del expediente.

10.- DE LA CONDENA EN COSTAS

De conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del C.G.P.

En el presente caso se debe condenar en costas a la parte vencida, es decir, al **MUNICIPIO DE TUNJA**, debido a que se accede a las pretensiones de la demanda. Las costas serán liquidadas por Secretaría.

Igualmente se debe condenar al **MUNICIPIO DE TUNJA** al pago de las agencias en derecho, las cuales se liquidaran sobre el total de los valores arrojados por concepto de indemnización a favor de los demandantes, en cuantía del 1%.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- Declarar no probadas las excepciones de mérito o de fondo propuestas por la demandada.

SEGUNDO.- ACCEDER en las pretensiones formuladas por la demandante CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL contra el MUNICIPIO DE TUNJA.

TERCERO.- En consecuencia, **se condena** al **MUNICIPIO DE TUNJA**, a compensar a la CORPORACIÓN PARA LA EVOLUCIÓN CULTURAL, lo que se dejó de pagar y que produjo un enriquecimiento en el demandado.

CUARTO.- Condenar en costas a la parte demandante. Líquidense por secretaría.

QUINTO.- Condenar al Municipio de Tunja al pago de las agencias en derecho, las cuales se liquidaran sobre el total de los valores arrojados por concepto de indemnización a favor de los demandantes, en cuantía del 1%.

SEXTO.- La sentencia se notificará conforme a lo señalado en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

SEPTIMO.- Archivar el expediente una vez cobre firmeza la presente providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
Juez