

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / FALLA DEL SERVICIO / DEMORA EN OTORGAMIENTO DE TÍTULO UNIVERSITARIO / CONFIANZA LEGÍTIMA / DEBER DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR – Omisión

Para la Sala es claro que la demandante padeció un daño antijurídico, pues si bien es cierto que se acreditó que, finalmente, recibió el título universitario de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte, también lo es que solo lo obtuvo el 27 de marzo de 2004, a pesar de que estaba en condiciones de graduarse desde agosto de 2001, época para la cual se había programado la ceremonia correspondiente (...) Para la Sala es importante precisar que aunque la demanda se fundó en la no entrega del título, ello obedeció, por supuesto, a que en la época en que fue promovida no lo había recibido la demandante, por lo que el escenario fáctico varió a lo largo del proceso (...) [E]llo justifica que la actora haya alegado en el recurso el hecho nuevo, consistente en que, presuntamente, el título que se le otorgó no correspondía con aquel para el cual optó, así como la demora en la entrega del título, como hechos generadores del daño. [E]s evidente que las labores desplegadas por el Politécnico para clarificar la situación de sus programas ofrecidos, de las que da cuenta el material probatorio, son todas del año 2000 o posteriores, época en la cual ya se había impartido y ofrecido la formación sin el acatamiento de los requisitos legales, por lo que no sirven como prueba de la presunta diligencia alegada por esa demandada. En esas condiciones irregulares, no logró entregar el título de licenciada a la demandante en la oportunidad debida, por lo que, sin duda, el daño por ella padecido le es imputable a la institución educativa. [L]a Sala encuentra que también existen fundamentos para afirmar, tal como lo alega la apelante, que sí existieron fallas en el servicio de inspección y vigilancia del sector educativo a cargo de la Nación, que permitieron que la demandante, amparada en la confianza legítima de que las entidades que ofrecen al público dichos programas están controladas por el Estado, adelantar sus estudios allí, con los resultados conocidos, las que de haberse desplegado debían conducir a evitar la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Por ello, el daño por ella padecido es imputable en iguales proporciones a las dos demandadas, por lo que se declarará su responsabilidad administrativa, en cuanto sus conductas concurren en la causación del daño que se impone reparar.

PRINCIPIO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA / REGISTRO DE PROGRAMAS ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR ANTE EL ICFES / REGISTRO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DE DOCENTES

La Ley 30 de 1992 desarrolló el principio de autonomía universitaria garantizada en el artículo 69 Superior y como una materialización de ello otorgó facultades a las instituciones universitarias para crear sus propios programas académicos y ofrecer los títulos correspondientes; sin embargo, previó la necesidad de notificar de ello al Ministerio de Educación Nacional, a través del ICFES, para los fines del control que debe ejercer dicha entidad, en aras de la calidad de la formación impartida (...) [D]esde la expedición de la Ley 30 de 1992 ha existido la obligación, a cargo de las instituciones de educación superior, de notificar al Ministerio de Educación Nacional la creación de los distintos programas académicos.

También, que antes de 1994, bastaba con dicha comunicación para que el programa pudiera funcionar hasta por un término de cinco años. Empero, a partir de 1994, la comunicación de la creación de los programas no era simplemente formal, sino que daba lugar a la realización de visitas de inspección, para verificar el acatamiento de los requisitos legales y, a partir de 1996, se creó como presupuesto indispensable para el funcionamiento de los programas el registro obligatorio ante el ICFES. Por otra parte, quedó establecido que tratándose de programas de formación de docentes, a los que claramente pertenece la Licenciatura en Educación que cursó la

actora, también era indispensable contar con la acreditación del programa otorgada por el Ministerio de Educación, reglas todas estas aplicables a los estudios en cuestión, a partir del vencimiento del término que la ley previó para que aquellos que ya funcionaban se ajustaran a la nueva normatividad.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 29 / LEY 115 DE 1994/ DECRETO 837 DE 1994 / DECRETO 2790 DE 1994 / DECRETO 1225 DE 1996 / DECRETO 272 DE 1998 / DECRETO 1605 DE 2000.

INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE PROGRAMAS ACADÉMICOS / DEBER DE VIGILANCIA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN – Alcance

[E]l artículo 67 Superior, (...) impone al Estado velar por la calidad de la educación y por el cumplimiento de sus fines, función que la misma carta asignó al Presidente de la República. Por su parte, la Ley 30 de 1992 también previó que dicha facultad de inspección solo podría ser delegada en el Ministerio de Educación y que esta incluye la obligación de velar por el acatamiento de las disposiciones legales y estatutarias que las rigen (...) La labor de inspección y vigilancia implica tanto la revisión de la parte administrativa como curricular de las instituciones de educación superior y conlleva una revisión periódica y la verificación, cuando menos anual, de los proyectos educativos institucionales de todas las instituciones, así como de sus reglamentos pedagógicos. Es esas condiciones de especificidad y periodicidad en que debía realizarse la evaluación y entendido como queda que esta debía comprender la totalidad de las instituciones educativas, no se comprende cómo la licenciatura que funcionaba sin registro ni acreditación alguna en el CREAD Jericó del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, logró mantenerse funcionando durante años sin que el Ministerio de Educación Nacional hubiera advertido tales irregularidades y solo vino a ejercer dichas competencias cuando la misma institución educativa así se lo requirió, según quedó acreditado en el expediente. Concluir lo contrario conllevaría a señalar que el Estado no puede ni está obligado a ejercer control sobre aquellos programas que no han propugnado por su formalización en los términos legales, lo que no se acompasa con las finalidades de dicho control y con la necesidad de ejercerlo con el fin de garantizar la calidad de la educación.

PERJUICIOS MORALES – Tasación / PERJUICIOS MATERIALES – Liquidación / LUCRO CESANTE – Suma dejada de percibir por ascenso en el escalafón docente

[L]a Sala considera justo y equitativo disponer que para este particular evento se reconozca un salario mínimo mensual vigente por cada mes durante los cuales se prolongó la angustiante espera, lo que tuvo lugar entre agosto de 2001, fecha programada del grado y marzo de 2004, cuando finalmente se graduó. Así las cosas la indemnización a reconocer por daño moral será equivalente a treinta y un (31) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...) [L]as pruebas recaudadas sí permiten verificar que la imposibilidad de acceder en tiempo al título universitario le impidió a la demandante mejorar su ingreso a partir del año 2001, lo que sin duda le generó un detrimento económico que debe ser resarcido. [E]s verídico que a partir de la obtención del título de licenciado y por solo ese hecho, la demandante obtenía el derecho a ascender en el escalafón docente, al grado 7 del mismo, sin que para la Sala resulte válida la discusión respecto de si era o no su intención ascender al iniciar sus estudios, pues ello corresponde a la consecuencia legal de haberlos adelantado y obtenido el título correspondiente, con independencia de las motivaciones que llevaron a la actora a estudiar. Así las cosas, es claro que si la demandante hubiera obtenido el título en agosto de 2001, como era lo esperable, tenía inmediato derecho al ascenso al grado 7º, con efecto fiscal a partir de los 60 días siguientes al recibo de la documentación (...) [L]a

indemnización debe calcularse desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 27 de mayo de 2004, mes a mes y con la correspondiente indexación con base en el IPC (...)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 05001-23-31-000-2003-03211-01(40594)

Actor: LIDA ELENA CANO AGUDELO

Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID"

Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 24 de noviembre de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

La demandante cursó en su totalidad un programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en la Institución educativa demandada; empero, una vez cumplidos los requisitos para recibir el título correspondiente, este no le fue otorgado, por cuanto el programa carecía de registro ante el ICFES, situación que le causó graves perjuicios de orden material e inmaterial cuya reparación pretende y que considera fueron causados con ocasión de fallas en el servicio de inspección y vigilancia del servicio educativo imputables a la Nación, que permitieron que el particular ofreciera un programa educativo sin cumplir con las exigencias legales.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 15 de septiembre de 2003 (fl. 29, c. 1) ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, la señora Lida Elena Cano Agudelo promovió demanda de reparación directa, en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional y de la institución educativa Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid", con el fin de obtener[1]:

Pretensiones

Declarar que la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID (...) omitió el cumplimiento de las normas constitucionales y legales referidas (...) en cuanto a la creación del programa académico de educación superior LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad

semipresencial y a distancia en el Centro Regional Jericó, Ant., así como su ofrecimiento, a los educandos, entre los cuales se encuentra mi poderdante LIDA ELENA CANO AGUDELO; su desarrollo y finalmente, la realización del acto protocolario de graduación.

Declarar que LA NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (...) omitió el deber legal que por delegación del señor Presidente de la República, tiene de inspección y vigilancia de los programas académicos de educación superior, y concretamente respecto a los controles que debió ejercer sobre la creación por parte de la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID", del programa académico de educación superior LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional Jericó, Ant., así como su ofrecimiento, a los educandos, entre los cuales se encuentra mi poderdante LIDA ELENA CANO AGUDELO; su desarrollo y finalmente, en la realización del acto protocolario de graduación.

Omisión esta que resulta agravada con la expedición del Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003, el cual lleva la firma del Presidente de la República y de la señora Ministra de Educación, ya que en el citado decreto se excede la potestad reglamentaria que sobre la Ley 30 de 1992 tiene el presidente de la República, puesto que se modifican las condiciones bajo las cuales se convalidan los estudios de educación superior de programas académicos que se hayan ofrecido en forma irregular por las Instituciones de Educación Superior, y se regulariza la situación académica de los estudiantes afectados, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 27 literal b de la ley en referencia, ya que pretende otorgar registros simples a los programas irregularmente ofrecidos, omitiendo la presentación de exámenes de Estado. Y con la emisión de la Resolución No. 3454 del 30 de diciembre de 2003, expedida con base en el referido Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003.

En consecuencia, se declare solidaria y administrativamente responsables a LA NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – (...) y a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID" (...) de los perjuicios materiales y perjuicios morales causados a mi poderdante LIDA ELENA CANO AGUDELO.

Ordénese a LA NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID", que:

Que una vez culmine la investigación administrativa a que se refiere el hecho décimo segundo de la presente demanda, y se autorice por parte del ICFES, la presentación del examen de estado a que se refiere el artículo 27 literal b de la Ley 30 de 1992, en estrecha concordancia con el artículo 48 de la misma ley, se proceda por cuenta exclusiva de las entidades demandadas a realizar capacitación y actualización en los contenidos del programa cursado por mi poderdante, a fin de que se encuentre preparada académicamente para realizar dicho examen.

Y en el evento que la señora LIDA ELENA CANO AGUDELO, obtenga la aprobación del examen referido en el literal anterior, se ordene a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID", que realice el acto protocolario de graduación de mi poderdante en la LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional de Jericó, Ant., en el cual se imparta título idóneo y ajustado a la ley.

Se reconozca y pague los (sic) perjuicios materiales de lucro cesante consistente en los reajustes de salarios, vacaciones y prestaciones sociales legales dejados de percibir por la educadora LIDA ELENA CANO AGUDELO, por no poder acceder al ascenso en el escalafón nacional docente del grado uno al octavo, al no obtener su graduación oportuna como licenciada en educación física, recreación y deportes, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional Jericó, Ant. por causas atribuibles a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO "JAIME ISAZA CADAVID" y a la NACIÓN COLOMBIANA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, quien omitió el deber legal que por delegación del señor Presidente de la República, tiene de inspección y vigilancia de los programas académicos de educación superior. El lucro cesante a la fecha 30 de agosto de 2003 asciende a la suma de OCHO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL TREINTA Y UN PESOS (\$8.751.031,00), valor que constituye los factores salariales y prestaciones sociales y vacaciones dejados de percibir por mi poderdante. El lucro cesante deberá liquidarse hasta la fecha que efectivamente logre su ascenso en el escalafón docente, de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios; y demás normas que las modifiquen y adicionen.

Solicito que la liquidación de los anteriores pagos se ajusten tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

Se reconozca y ordene el pago de los perjuicios morales a que se hizo referencia en el hecho trigésimo segundo, hasta por la suma de mil (1.000) salarios mínimos mensuales vigentes (...)

Solicito subsidiariamente, que en el evento que se autorice por parte del ICFES, la presentación del examen de Estado, a que se refiere el artículo 27 literal b de la Ley 30 de 1992, y no se obtengan resultados positivos en dicha prueba por parte de la señora LIDA ELENA CANO AGUDELO, y por ende, no sea posible la realización del acto protocolario de graduación de la misma, en la licenciatura en educación física, recreación y deportes, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional de Jericó, Ant., se ordene, que:

Se reconozca y pague en su integridad por las entidades demandadas los perjuicios materiales de daño emergente y lucro cesante sufridos por la señora LIDA ELENA CANO DE AGUDELO, estimados a la fecha 30 de agosto de 2003, en las siguientes sumas:

Daño emergente: la suma de QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$15.488.472).

Lucro cesante: la suma de OCHO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL TREINTA Y UN PESOS (\$8.751.031,00), teniendo en cuenta lo referido en los hechos de la demanda y el tiempo transcurrido (...) hasta la fecha que efectivamente logre su ascenso en el escalafón docente (...)

Que la liquidación de los anteriores pagos se ajusten tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

Se reconozca y ordene el pago por parte de las entidades demandadas de los perjuicios morales a que se hizo referencia en el hecho trigésimo segundo, hasta por la suma de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)

Se ordene a las entidades demandadas el cumplimiento de la sentencia en los términos de los

artículo 176, 177 , 178 y 179 del C.C.A.

Solicito se condene en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas, ya que con sus omisiones constitucionales y legales, dieron lugar a la presente demanda. Lo anterior de conformidad con el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 y en concordancia con el artículo 392 y 393 del Código de Procedimiento Civil, modificados por los artículos 42 y 43 de la Ley 794 de 2003, respectivamente.

Fundamento fáctico

Como fundamento de hecho de las pretensiones la demandante indicó que ingresó en calidad de bachiller al grado uno del escalafón docente, mediante la Resolución No. 7251 de 26 de septiembre de 1994 de la Junta Seccional de Escalafón del Departamento de Antioquia y fue designada como docente del Centro Oficial del Adulto del municipio de Tarso (Antioquia), en el área de ciencias sociales, donde se desempeñó hasta el 5 de octubre de 1994; luego fue trasladada como profesora de tiempo completo al IDEM San José del Citará de Ciudad Bolívar (Antioquia), donde labora desde el 10 de octubre de 1994.

Indicó que con el fin de obtener una mejora salarial a través del ascenso en el escalafón docente, el 15 de febrero de 1997 ingresó a cursar el programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, en la modalidad semipresencial, en la institución universitaria Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid", Centro Regional Jericó (Antioquia).

En el mes de julio de 2001, la señora Cano Agudelo cumplió todos los requisitos exigidos y necesarios para obtener el título de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deportes, por lo cual procedió al pago de los derechos de grado establecidos y quedó a paz y salvo por todo concepto con la institución educativa demandada, restando solamente la ceremonia de graduación, que debía tener lugar en un lapso de un mes y medio.

Sin embargo, transcurrido el referido término, el Politécnico informó a la demandante y a sus compañeros de curso que aún no había programado la ceremonia de graduación y que oportunamente les comunicaría la fecha correspondiente. Ante la insistencia de quienes aspiraban a recibir cuanto antes el título universitario, obtuvieron como respuesta verbal y telefónica por parte del Decano que "los actos protocolarios de graduación no se podían realizar porque los descentralizados del Politécnico no tenían un código registrado ante el ICFES y que este era el que había exigido el aplazamiento de las graduaciones y que más o menos el 10 de noviembre de 2001, les daría una respuesta".

En los días siguientes, la demandante solicitó por escrito a la institución universitaria información sobre la razón por la que no se le había otorgado el título, pero no obtuvo respuesta. Ante el silencio de la entidad, promovió una acción de tutela en su contra, la que le correspondió conocer al Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, a cuyas pretensiones se allanó la accionada, bajo la condición de que el ICFES autorizara el grado; empero, dicha entidad contestó que cada programa debía contar individualmente con un código de registro que lo identifique, por lo cual, al ofrecerse el programa sin dicho registro se transgredió el ordenamiento jurídico.

Como el programa antes referido también fue ofrecido en condiciones irregulares en otros municipios de Antioquia, los estudiantes afectados promovieron una acción de tutela ante el Juzgado Primero Penal Municipal de Rionegro, despacho que tuteló los derechos de los involucrados (no señaló en forma concreta cuál fue la decisión adoptada). También indicó que el

13 de marzo de 2002, el Ministerio de Educación Nacional dispuso la apertura de una investigación administrativa contra el Politécnico Colombiano (no señaló cuál fue el resultado de esta).

Señaló la demandante que sus planes de ascenso quedaron truncados por la imposibilidad de obtener el título universitario para el que estudió, siendo ello requisito legal para ser promovida en el escalafón en vigencia del Decreto 2277 de 1979 y, por ende, ahora quedó sujeta a las previsiones del Decreto 1278 de 2002, que somete los ascensos a requisitos mayores. Dijo que el ascenso en el escalafón que pretendía obtener conllevaba una mejora sustancial del salario que devengaba y en sus condiciones de trabajo, de lo que se vio privada con ocasión de los hechos.

Por ende, requirió obtener diversos créditos por un valor total de \$3.000.000 y pagó intereses en cuantía de \$1.119.000. De igual manera, el costo educativo que sufragó para acceder al título universitario y los gastos propios de las actividades académicas, corresponden a los perjuicios que padeció con ocasión de los hechos materia de la litis, aunados a los graves padecimientos morales que le generó el ver truncadas sus aspiraciones profesionales, sentirse asaltada en su buena fe, defraudada y engañada por la institución educativa en la que confió para adelantar sus estudios.

Fundamento jurídico

Para la demandante, la responsabilidad del Estado en el presente asunto deviene de su omisión en el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia sobre los programas académicos de educación superior ofrecidos en el país, por cuanto debió ejercer controles sobre la creación de la Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, tal como se lo imponen el artículo 7 del Decreto 837 de 1994 y el artículo 1 del Decreto 2790 de 1994, con el fin de garantizar la prestación de un servicio educativo de calidad.

También cuestionó que mediante el Decreto 2566 de 10 de septiembre de 2003, el Ministerio de Educación, excediendo su potestad reglamentaria frente a la Ley 30 de 1992, permitió regularizar la situación académica de los estudiantes afectados en programas ofrecidos en forma irregular.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 3454 de 30 de diciembre de 2003, nuevamente desconociendo sus deberes de vigilancia e inspección en materia educativa, otorgó registro simple al programa de licenciatura en educación física, recreación y deporte del Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid" y autorizó la graduación de los estudiantes que hubieran cursado y aprobado el plan de estudios, al tiempo que permitió que los estudiantes de las cohortes pendientes culminaran sus estudios, esto es, la legitimó para "otorgar títulos de un programa creado, ofrecido y desarrollado en abierta transgresión de la Constitución y la Ley, incurriendo (...) en extralimitación de sus funciones".

Por su parte, a la institución educativa le reprochó el incumplimiento de las disposiciones de la Ley 115 de 1994, de acuerdo con la cual (artículo 113), los programas para la formación de educadores deben estar acreditados en forma previa, con el fin de mantener condiciones de calidad en el sector. Además, el Decreto 272 de 1998 previó que los programas en educación registrados ante el ICFES contaban con un término de dos años para adecuarse a las disposiciones actuales, sin lo cual no podían continuar prestando el servicio de formación de educadores. Aunque dicho plazo fue ampliado por el Decreto 1605 de 2000 hasta el 30 de octubre del mismo año, tampoco fue cumplido.

El programa educativo, en las condiciones ofrecidas, no logró el fin de profesionalización de los estudiantes, "ocasionando graves perjuicios materiales y morales a mi poderdante, quien vio

truncada su aspiración de recibir su título profesional; ascender en el escalafón docente y por ende obtener unos mayores beneficios profesionales en términos de condiciones de trabajo y retribución".

Indicó que desde la Ley 30 de 1992 se previeron los requisitos que debían cumplir los programas educativos ofrecidos por las instituciones de educación superior, a las que correspondía acreditar ante el Ministerio de Educación determinados requisitos e información que debía ser verificada por el ICFES con el fin de velar por la calidad de la prestación del servicio educativo. Por su parte, de acuerdo con la Ley General de Educación, todo programa para la formación de educadores debe contar con acreditación previa, que debe obtenerse en los términos del Decreto 837 de 1994, normas estas desconocidas por la institución educativa demandada.

2. Contestación de la demanda

En la oportunidad procesal prevista para el efecto, las demandadas contestaron así:

2.1. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

En el término legal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y precisó que no por el solo hecho de culminar un programa educativo, la demandante obtenía el derecho inmediato a ascender en el escalafón docente, pues debía cumplir con los demás requisitos previstos para el efecto, tales como el tiempo de servicios, cursos de capacitación y títulos distintos al que sirvió de fundamento para el ingreso a la carrera (fl. 75, c. 1). Tampoco probó la demandante haber tramitado en forma diligente los correspondientes ascensos; además, solo en mayo de 2002 cumplió con los requisitos de ascenso, por lo cual no es cierto que pudiera tramitarlo y obtenerlo antes.

Reconoció como cierto el hecho consistente en que la demandante cursó el programa académico de licenciatura que refirió en la demanda y señaló que en un término máximo de un mes, desde la contestación de la demanda, le otorgaría el título correspondiente, por cuanto el Ministerio de Educación, mediante la Resolución No. 3454 de 30 de diciembre de 2003, le otorgó el registro simple al programa, previa evaluación y concepto favorable emitido por un docente de la Universidad de Antioquia.

Afirmó que al momento de abrir el programa también había dado cumplimiento a los requisitos legales y reglamentarios (año 1995), por lo que solicitó al ICFES autorización para graduar a los estudiantes de la Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte, con base en el registro obtenido para la ciudad de Medellín, lo que impidió la entidad, pese a que era de su conocimiento y anuencia la existencia de los CREAD en otros municipios, bajo la modalidad a distancia, con metodología semipresencial. En efecto, mediante el Acuerdo No. 6 de 2 de mayo de 1995, el Consejo Directivo de la Institución creó el programa de licenciatura materia de la litis y mediante Resolución No. 001683 de 6 de julio de 1988 el ICFES había autorizado el funcionamiento de un Centro Regional de Educación Abierta y a Distancia (CREAD) en el municipio de Jericó, dependiente del Politécnico. En suma, la demora en la graduación obedeció a criterios de interpretación del ICFES respecto de la normatividad vigente.

Dijo que la potestad de inspección del Ministerio de Educación Nacional era facultativa en vigencia del Decreto 2790 de 1994, por lo que procedían las visitas a las instituciones si lo consideraba necesario, al tiempo que pasados seis meses sin que se efectuara la visita, las instituciones quedaban facultadas para iniciar labores, sin perjuicio de la competencia para realizarla luego.

Adujo que de acuerdo con el Decreto 837 de 1994, las instituciones de educación superior debían notificar por escrito la creación de programas al Ministerio de Educación, a través del ICFES, lo que dio lugar a la expedición de la Resolución No. 644 de 6 de abril de 1994, que ordenó el registro de los códigos de los programas que ofrecía en ese momento el Politécnico, incluido el de Tecnología Deportiva, actual Licenciatura en Educación Física, registro válido por un término de cinco años, una vez vencidos los cuales se imponía la necesidad de renovar el registro, a lo que procedió la entidad mediante comunicación de septiembre de 1999 dirigida al ICFES, con el fin de actualizar dichos registros.

En esas condiciones, el Politécnico ofreció los programas académicos autorizados en las sedes de las que dispone, entre ellas la del municipio de Jericó; así las cosas, si el programa no contaba con el registro del ICFES, ello es imputable únicamente a esa entidad, pues la institución cumplió con remitir la información necesaria oportunamente, pese a lo cual solo hasta diciembre de 2003 se otorgó el registro.

Dijo que el programa ofrecido no corresponde a los previstos en la Ley 115 de 1994, pues solo hace referencia dicha norma a los de licenciatura o posgrado en educación, argumento con el que pretendió refutar el de su contraparte, consistente en que por tratarse de programas de formación docente requerían acreditación previa.

Propuso como excepciones:

Falta de legitimación en la causa por pasiva

Por cuanto consideró que ha cumplido en forma plena con las exigencias legales para el funcionamiento del programa ofrecido, siendo el ICFES el llamado a registrar el programa académico.

Buena fe exenta de culpa

La Institución actuó bajo los principios de la buena fe y si se considera que se presentaron yerros de tipo formal en el registro de sus programas, siempre tuvo la convicción de contar con la aprobación del ICFES. Adujo que ejerció control al programa desde su sede central y de la calidad del mismo da cuenta la Resolución No. 3454 de 2003, por medio de la cual se otorgó el registro correspondiente.

Cumplimiento de la Constitución y la ley

Dijo haber actuado siempre bajo los parámetros legales y haber registrado el programa conforme a las disposiciones legales, siendo claro que el registro obtenido era válido por un término de cinco años.

Inexistencia de la obligación de reparar el daño parte del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

"La Institución ha cumplido la ley, pero se ha visto impedida de cumplir con el acto de graduación de la demandante por la interpretación diversa que se ha dado a las normas vigentes sobre el registro de los programas que se ofrecen por las instituciones de educación superior".

Ausencia de daño

A la demandante no se le causó ningún daño por parte de la Institución, pues se desconoce si ha tramitado solicitudes de ascenso, el cual tampoco aparece garantizado solo con cursar y obtener el título de un programa académico. Solo en mayo de 2002 realizó y aprobó un curso de capacitación para ascender, lo que pudo lograr aún en ausencia del título que debe otorgarle esa demandada.

Hecho de un tercero

Insistió en que solicitó ante el ICFES la actualización de sus programas académicos en los términos del Decreto 837 de 1994, por lo que si así no se hizo, ello solo puede ser imputado a ese ente público.

Caducidad de la acción

Transcurrieron más de dos años desde el momento en que la demandante obtuvo su calidad de egresada de la licenciatura ofrecida por esa Institución, por lo que considera que la demanda fue promovida en forma extemporánea.

3. La sentencia apelada

El 24 de noviembre de 2010 (fl. 600, c. ppal), el Tribunal Administrativo de Antioquia dictó sentencia adversa a las pretensiones de la demanda.

En primer término, el a quo restó mérito a las documentales arrimadas al proceso en copia informal, como fundamento de lo cual citó el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil; no obstante, encontró demostrado que la demandante cursó el programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte, en la modalidad a distancia, en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, estudios que culminó en julio de 2001, no obstante lo cual se le informó que el grado quedaba aplazado por ausencia de registro ante el ICFES del programa cursado, lo que impedía realizar la ceremonia de graduación en ese momento. También se probó que, finalmente, en el año 2004 le fue otorgado el título correspondiente.

Lo expuesto llevó a desestimar la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada, pues si bien en 2001 la actora tuvo conocimiento de que no le sería otorgado el título en ese momento, la Universidad dilató la entrega del título, esto es, aplazó la graduación en espera de solución al problema legal que le impedía realizarla, lo que solo ocurrió en forma definitiva en diciembre de 2003.

En cuanto al fondo del asunto consideró que solo a partir del registro y aprobación de un programa académico surge la potestad de inspección y vigilancia que sobre este le corresponde ejercer al Estado. Así las cosas, el ofrecimiento del programa sin el registro sí constituía una irregularidad que atentaba contra los estudiantes matriculados en este, por cuanto estaba vedado a la Institución el ofrecimiento de los estudios sin la obtención del registro correspondiente; empero, dicha irregularidad no es atribuible a la administración, pues solo a partir de la aprobación del correspondiente registro surge la carga de actualizarlos periódicamente y, por ende, la obligación de vigilarlos. Así las cosas, la mencionada irregularidad resulta únicamente atribuible a la institución educativa accionada, que ofreció los estudios sin tener en cuenta los requisitos legales para ello. Concluyó, citando su propio precedente de 3 de abril de 2008, en el que resolvió un caso similar:

Así pues, como lo entiende la Corte Constitucional es a partir del registro y aprobación del

programa académico, porque cumple plenamente los requisitos legales, que se ejerce la función de inspección y vigilancia por los entes encargados por el Estado de ejercer solo funciones, no antes. De donde, siendo ello así, es notorio que tampoco al ICFES le cabe cuota alguna de responsabilidad por una situación que tan solo es imputable al ente denominado institución universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID.

De suerte que se encuentra debidamente acreditada la falla o falta por deficiente funcionamiento del servicio atribuible a la institución universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID, no otro tanto se dirá respecto de los restantes elementos que se requiere haber acreditado a los efectos de configurar el régimen de imputación ordinario o común de la falla del servicio, que exige, como más arriba se explicó, además, la demostración del daño antijurídico sufrido por el accionante y, finalmente, la relación o nexo de causalidad entre el daño y la falla, esto es, la comprobación de que el daño es consecuencia de la falla.

Sin embargo, consideró el Tribunal que la demandante no acreditó los presuntos perjuicios que afirma padeció, por cuanto si bien probó que estaba inscrita en el escalafón docente, no demostró cuál fue el daño derivado de la demora en la obtención del título. En cuanto al valor que sufragó por sus estudios afirmó que estos tampoco fueron acreditados, al tiempo que se demostró que el título sí le fue otorgado "lo cual conlleva que dichas erogaciones no fueron en vano". Tampoco se allegó ningún elemento de prueba que permita inferir que la demandante padeció dolor moral con ocasión de los hechos. Así, al no encontrar acreditado ningún perjuicio, negó las pretensiones de la demanda.

4. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de la primera instancia, la actora apeló, por cuanto considera que sí quedaron acreditados los perjuicios que padeció, por cuanto se estableció probatoriamente que sí estaba inscrita en el escalafón docente desde antes de realizar sus estudios de licenciatura.

Afirmó que no fueron tenidos en cuenta testimonios, recaudados en legal forma, de declarantes frente a quienes no se manifestó tacha alguna, cuyos dichos dan fe de la existencia de los perjuicios cuya indemnización se pretende. Además, la afectación salarial padecida puede cotejarse con las normas de orden nacional que establecen anualmente las escalas de remuneración para los servidores públicos, por cuanto conforme a los términos de las normas de carrera que la regían, la sola presentación del título le permitía acceder al pretendido ascenso.

Afirmó que sí se presentaron omisiones, tanto de la administración, como de la institución educativa demandada, que justifican que ambas sean declaradas responsables. Está demostrado que el Politécnico Colombiano ofreció el programa cursado por la demandante y luego solicitó el registro simple de un programa diferente, pues lo ofrecido fue "Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes nivel básica", mientras que el registro se solicitó para "Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte", esta última que solo permite el ejercicio profesional en los grados décimo y undécimo, lo que reduce el campo de acción laboral de los graduados. No obstante, el Ministerio de Educación Nacional autorizó la graduación, sin percatarse de la referida irregularidad. En efecto, el título que finalmente se le otorgó fue diferente al programa académico que cursó.

Insistió en que sí se presentó una falta de inspección y vigilancia en la actividad de la institución educativa, que falsamente ofreció un programa con un código de registro inexistente, siendo claro que el Decreto 837 de 1994 le impone verificar la información correspondiente y el Decreto 2790 prevé que los programas de pregrado deben estar sometidos a un proceso de verificación

permanente, con el fin de garantizar un servicio educativo de calidad.

Reiteró su argumento de acuerdo con el cual el Decreto 2566 de 2003, excedió la potestad reglamentaria de la Ley 30 artículo 27, literal b, al modificar las condiciones bajo las cuales se convalidan los estudios superiores, lo que constituyó una extralimitación de funciones.

También adujo que acreditó las incidencias propias de su desempeño laboral, como la incorporación al escalafón docente y los traslados respectivos, así como el cumplimiento de los requisitos para obtener el título de Licenciada que le fue negado en el año 2001, con las que aparecen reflejados los perjuicios cuya indemnización pretende.

En consecuencia, pidió que se revoque la decisión impugnada y, en su lugar, se disponga la indemnización de los perjuicios, "ordenando que la liquidación del lucro cesante y daño emergente se realice mediante incidente que se tramite para tal fin o a través de la Secretaría".

5. Alegatos de conclusión

En la oportunidad procesal prevista para el efecto, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales de la acción

Antes de abordar el estudio de fondo del recurso, le corresponde a la Sala verificar si están presentes los presupuestos procesales de la acción promovida, constatación que debe adelantarse siempre en forma oficiosa, de modo tal que si alguno no está presente, así debe declararse, aún de oficio[2].

1.1. Jurisdicción y competencia

El asunto corresponde a esta jurisdicción en los términos del artículo 82[3] del Código Contencioso Administrativo, en razón de que fungen como integrantes de la pasiva la Nación – Ministerio de Educación Nacional y un establecimiento público del orden departamental, dotado de personalidad jurídica[4], entes públicos cuyas relaciones jurídicas deben ser juzgadas por la justicia contencioso administrativa.

La Sala es competente para resolver el caso sub lite en razón de su vocación de doble instancia, determinada por la cuantía de las pretensiones, pues la mayor de ellas, correspondiente al daño moral, se estimó en el equivalente a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y sumada con las correspondientes al daño emergente y lucro cesante[5], exceden sin duda de 500 salarios mínimos legales mensuales.

1.2. Acción procedente

La acción de reparación directa es procedente en el presente caso, por cuanto se pretende derivar la responsabilidad estatal de la presunta omisión en las funciones del Ministerio de Educación en relación con la inspección y vigilancia frente a la actividad particular, así como por hechos atribuibles a una entidad educativa estatal y el resarcimiento patrimonial de los perjuicios que, a juicio de la accionada, generaron esas conductas omisivas y activas, por lo que el asunto se enmarca dentro de las hipótesis previstas en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

1.3. Legitimación en la causa

La actora, en calidad de directa afectada es la llamada a integrar el extremo activo de la controversia, mientras que a la Nación, representada por el Ministerio de Educación y a la institución educativa demandada, les corresponde comparecer como parte pasiva, en razón de las imputaciones de orden fáctico y jurídico esgrimidas en su contra. Cosa distinta es el juicio sobre su responsabilidad, el que tendrá lugar al analizar el fondo de la controversia.

1.3. La caducidad de la acción

El ordenamiento jurídico prevé la figura de la caducidad como una sanción por el no ejercicio de las acciones judiciales dentro de los términos improrrogables previstos por normas de orden público para que el interesado promueva el litigio. Si el recurso judicial se ejerce por fuera de este lapso temporal, se pierde la posibilidad de hacer efectivo el derecho sustancial correspondiente.

El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en lo relativo a la acción de reparación directa, prevé un término de dos años para que sea impetrada, contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de la causa del daño (hecho, omisión, operación administrativa u ocupación temporal o permanente), vencido el cual ya no es posible solicitar ante los jueces que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado.

En este particular evento, aunque el no otorgamiento oportuno del título de licenciada a la demandante tuvo lugar, en principio, en el año 2001, esta no tuvo el carácter de decisión definitiva o permanente, ni se constituyó en la causa del daño, por cuanto, finalmente, la demandante sí obtuvo el título universitario de manos de la institución educativa demandada, de modo tal que los perjuicios derivados de la demora en acceder a este y de las finales condiciones en que se entregó, solo se materializaron en el momento en que el título fue expedido.

Resalta la Sala como no existió una decisión definitiva que hubiera negado a la actora su título universitario, sino que su entrega se vio retrasada con ocasión de distintos factores, por lo que, en forma legítima, la afectada continuaba a la espera de la obtención del mismo, quedando solo consolidado el daño una vez este le fue entregado, lo que ocurrió en forma posterior a la presentación de la demanda, por lo que fuerza concluir que este fue promovida en tiempo, tal como lo estimó el a quo.

Problema jurídico

Para desatar el recurso, la Sala verificará (i) si la actora padeció un daño antijurídico, pese a que finalmente obtuvo un título universitario de manos de la demandada y (ii) en caso afirmativo, si ese daño es imputable a las demandadas, cuestión que se abordará desde el análisis de su ámbito funcional y de los deberes de cada una en relación con el registro de los programas académicos de educación superior. Finalmente (iii), si dichos elementos se encuentran establecidos, se verificará si hay prueba o no de los perjuicios cuya indemnización se reclama y en qué medida.

3. Hechos probados

3.1. Cuestión previa. Del mérito probatorio de las copias informales

Antes de centrar la atención de la Sala en el análisis crítico de las evidencias aportadas, procede la precisión siguiente en relación con el mérito de aquellas allegadas en copia informal al

proceso, en cuanto la decisión impugnada no les otorgó valor a las evidencias aportadas en copia informal.

La Sala estima que los documentos así aportados por la actora estuvieron a disposición de la demandada, quien ningún reparo formuló frente a estos, siendo claro que era la parte contra quien se adujeron quien podía controvertirlos si no correspondían con la realidad. Como así no lo hicieron las demandadas, entiende la Sala que ninguna objeción les mereció su autenticidad.

Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación en reciente fallo de unificación de jurisprudencia[7], decidió otorgar mérito probatorio a las copias informales, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y lealtad procesal, en tanto se hayan surtido las etapas de contradicción y su veracidad no hubiera sido cuestionada a lo largo del proceso. Adujo la Sección que una interpretación contraria implicaría la afectación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y desconocería la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

En similares términos, la Sala Plena de la Corporación[8] estimó que otra interpretación sobre el alcance de ese tipo de prueba documental trastocaría el principio de prevalencia del derecho sustancial y el acceso efectivo a la administración de justicia. Así lo indicó:

Entonces, a la luz de la Constitución Política no es aceptable que el juez niegue las pretensiones dentro de un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes reposan en el expediente, pues ello significaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia[9].

En consecuencia, se otorgará mérito probatorio a las documentales así aportadas.

3.2. Hechos probados

De conformidad con las pruebas incorporadas al expediente, se encontraron demostrados los siguientes hechos relevantes para la decisión del caso:

3.2.1. De las calidades académicas, experiencia profesional y situación en el escalafón docente de la demandante

3.2.1.1. La señora Lida Elena Cano Agudelo cursó y aprobó el bachillerato en su modalidad pedagógica, en la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Jericó (fl. 30, c. 1).

3.2.1.2. El 18 de marzo de 1994 (fl. 31, c. 1) se vinculó como docente del Centro Oficial de Adultos de Tarso Antioquia, en el área de ciencias sociales, hasta el 5 de octubre del mismo año. A partir del día 10 del mismo mes y año se vinculó como docente de tiempo completo inscrita en el grado 1° del escalafón, al I.D.E.M. San José del Citará (fl. 32, c. 1), donde continuaba laborando para el 10 de octubre de 1995, fecha en que fue expedida la correspondiente certificación.

Entre el 24 de agosto de 1998 (fl. 42, c. 1) y el 18 de diciembre de 2002, laboró como docente de primaria en diferentes instituciones del departamento de Antioquia. Consta en el proceso que el 8 de noviembre de 1999 fue trasladada de la Escuela Rural El Líbano a la Escuela Rural del Valle de Umbría (fl. 33, c. 1) y el 7 de febrero de 2000 (fl. 34, c. 1) fue asignada a la Escuela Rural El Picacho del municipio de Medellín, donde continuaba laborando en marzo de 2000,

cuando le fue expedida la certificación que allegó (fl. 36, c. 1).

3.2.1.3. Entre el 23 de febrero y el 25 de mayo de 2002 (fl. 40, c. 1), la demandante realizó un curso de ascenso en el escalafón denominado "Aprendizaje por Transferencia Analógica" y en septiembre de 2002 obtuvo una certificación del Instituto Tecnológico Metropolitano, por haber cursado un microcurrículo en Didáctica del Inglés (fl. 41, c. 1).

3.2.1.4. El 1 de agosto de 2000 (fl. 38, c. 1) la Secretaría de Educación y Cultura de Medellín certificó que la demandante fue inscrita en el grado uno del escalafón docente según Resolución No. 7251 de 6 de octubre de 1994, con efectos fiscales a partir del 26 de noviembre del mismo año, época a partir de la cual inició a contabilizarse el término para el próximo ascenso, según se dejó constancia expresa en el mismo documento. En efecto, se aportó copia de la referida resolución, por medio de la cual fue inscrita la demandante en el escalafón docente (fl. 377, c. 1).

3.2.1.5. La demandante cursó y aprobó el programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y culminó los estudios correspondientes en el segundo semestre del año 2000 (fl. 461, c. 1), según lo certificó la institución educativa. De acuerdo con la certificación expedida, el nombre del programa cursado corresponde a "Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte". En los desprendibles de pago de matrícula expedidos por el Politécnico (fl. 473, c. 1) se señala el nombre del programa como "Lic. en Educación Fí. Jericó".

3.2.1.6. El 27 de marzo de 2004 (fl. 337, c. 1), el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid otorgó a la señora Lida Elena Cano Agudelo el título de "Licenciado en Educación Física, Recreación y Deporte".

3.2.1.7. El 12 de octubre de 2005 (fl. 318, c. 1), mediante la Resolución 3643, la Secretaría de Educación de Medellín ascendió a la demandante, del grado 1º al grado 7º del escalafón docente, para lo cual tuvo en cuenta: "para efectos de la presente resolución, se reconoce experiencia docente a partir del 24 de agosto de 1998 hasta el 24 de agosto de 1998. Aportó título de Licenciada. Cumplimiento de requisitos. La totalidad de los requisitos necesarios para el ascenso solicitado fueron cumplidos el día 1 de abril de 2004.

3.2.1.8. El 2 de enero de 2006, mediante la Resolución No. 0228, la demandante Lida Elena Cano Agudelo fue ascendida al grado 08 en el escalafón docente, en aplicación del Decreto 2277 de 1989 (fl. 305, c. 1), para lo cual se le reconocieron los tiempos de servicio obtenidos entre el 24 de agosto de 1998 al 24 de agosto de 2001. Se afirmó: "cumplimiento de requisitos. La totalidad de los requisitos necesarios para el ascenso solicitado fueron cumplidos el día 18 de mayo de 2005".

3.2.1.9. El 24 de febrero de 2006, mediante la Resolución No. 2346, fue ascendida al grado 09 de escalafón docente y se dejó constancia de lo siguiente: "para efectos de la presente resolución, se reconoce experiencia docente a partir del 24 de agosto de 2001, hasta el 24 de agosto de 2004. Aportó 5 créditos. Cumplimiento de requisitos. La totalidad de los requisitos necesarios para el ascenso fueron cumplidos el día 17 de noviembre de 2005".

3.2.2. Del programa académico cursado por la demandante y las incidencias propias de su aprobación y funcionamiento

3.2.2.1. El 6 de julio de 1988 (fl. 105, c. 1), el ICFES autorizó el funcionamiento de un Centro Regional de Educación Abierta y a Distancia CREAD del Politécnico Colombiano Jaime Isaza

Cadavid, en el municipio de Jericó – Antioquia y el programa de "Tecnología en Desarrollo Rural" a distancia. Dice la Resolución:

[E]l ICFES considera necesario extender la aprobación del programa de Tecnología en Producción Agropecuaria a distancia, al igual que autorizar a la –Institución para otorgar, hasta el 31 de diciembre de 1991, el título de Tecnólogo en Desarrollo Rural a distancia, a los alumnos actualmente matriculados en el Centro Regional de Educación Abierta y a Distancia CREAD, localizado en JERICÓ (Antioquia).

3.2.2.2. El 2 de mayo de 1995 (fl. 465, c. 1), el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, establecimiento público del departamento de Antioquia, mediante el Acuerdo No. 06 del Consejo Directivo, creó el programa académico de Licenciatura en Educación Física, así :

ARTÍCULO ÚNICO. Crear el programa académico de la Licenciatura en Educación Física.

PARÁGRAFO. El título que otorgará la Institución al egresado será el de Licenciado en Educación Física.

3.2.2.3. Como antecedente de dicha disposición, el 6 de abril de 1994, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (fl. 111, c. 1) ordenó el registro de diferentes programas de la Institución Educativa demandada, así:

Artículo 1. Ordenar el registro bajo los códigos que a continuación se relacionan en el Sistema de Información y Documentación de la Educación Superior de los Programas de pregrado y especialización de la institución (Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid): (...)

Tecnología en educación física (...)

Artículo 2. Este registro es válido por un período de cinco (5) años contados a partir de la fecha.

3.2.2.4. El 19 de julio de 1995, el rector del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid presentó ante el ICFES el programa de Licenciatura en Educación Básica, en Educación Física, Recreación y Deportes y remitió el formato correspondiente a la notificación de la creación del mismo. Así lo certificó el ICFES luego de la revisión de sus archivos (fl. 409, c. 1). Adjuntó copia del documento remitido por el Politécnico, de acuerdo con el cual el programa funcionaría en la Sede Central del Politécnico en la ciudad de Medellín, en la modalidad presencial, con una duración de 10 semestres (fl. 414, c. 1), con fecha de iniciación de actividades prevista para enero de 1996.

El 16 de abril de 2001 (fl. 128, c. 1), el Rector del Politécnico dirigió una comunicación al ICFES solicitándole la expedición de los códigos de registro correspondientes a los programas académicos de la Institución.

El 21 de mayo de 2001 (fl. 126, c. 1), el Rector de la Institución Educativa demandada puso de presente a la entonces Directora General del ICFES, que desde 11 de septiembre de 2000, el Politécnico había dado respuesta a la información adicional que le requirió la entidad dentro del trámite de actualización de programas académicos en la modalidad abierta y a distancia el 2 de agosto de 2000. Afirmó:

En respuesta al requerimiento precedente, mediante comunicación 00056915 del 11 de septiembre de 2000, se dio respuesta al ICFES, para lo cual se hicieron las aclaraciones y precisiones, quedando a la espera del pronunciamiento oficial del organismo de control y

vigilancia de la educación superior.

Posteriormente, mediante comunicación 00059260 del 16 de abril de 2001, se requirió nuevamente a su despacho pronunciamiento sobre los códigos asignados a la totalidad de nuestros programas, servidos bajo la modalidad de educación a distancia y de la cual se remitió copia a la doctora Lilia Eugenia Ortiz García, Subdirectora Monitoreo y Vigilancia. De esa comunicación tampoco se ha obtenido respuesta.

Hoy 14 meses después de hacer la primera solicitud y ante el silencio del ICFES, nuevamente se solicita pronunciamiento sobre el asunto (...)

El 6 de agosto de 2001, el Rector del Politécnico se dirigió al ICFES nuevamente, solicitándole el registro de 21 dígitos para los programas ofrecidos en la modalidad abierta y a distancia (fl. 129, c. 1).

El ICFES allegó la información correspondiente a los programas del Politécnico que tenían solicitud de renovación desde el año 2000 y encontró que la única licenciatura registrada correspondía a la Licenciatura en Educación Básica, énfasis en Educación Física y Recreación, de la sede Medellín, programa diurno y de modalidad presencial (fl. 22, c. 2).

3.2.2.8. El 26 de febrero de 2002 (fl. 133, c. 1) el Politécnico dirigió una comunicación al Ministerio de Educación Nacional, en los siguientes términos:

En visita efectuada al Icfes el 10 de enero de la presente anualidad, manifesté la intención de la Institución que represento desde el 9 de agosto de 2001 de someterse a investigación administrativa por causa de extensión de programas sin la observancia de requisitos de ley y solicité explícitamente imprimirle agilidad al trámite de la investigación, en aras de dar solución al problema de muchos estudiantes y egresados de nuestra Institución, que no han podido obtener el título válido para el cual llenaron requisitos, lo que ha generado un problema de carácter social en nuestras regiones y por qué no decirlo, con posibilidad de delicadas consecuencias en zonas especialmente influenciadas por grupos al margen de la ley.

En comunicación radicada bajo el número Icfes 49276 del 29 de enero pasado, la señora Directora del Icfes (...) solicitó ante su Despacho la apertura de Investigación y en la actualidad nos hemos visto, tanto el Icfes como el Politécnico, avocados a enfrentar acciones de tutela, incoadas por estudiantes y egresados perjudicados con esta irregularidad, en la última de las cuales el Juzgado Primero Penal del Circuito de Rionegro – Antioquia – solicitó en fallo del 12 de febrero de 2002: "3. Solicítese al Ministerio de Educación Nacional de no existir a la fecha, proceda a dar inicio a la investigación administrativa correspondiente, en orden a establecer la existencia de falta por parte del POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID y se imponga en consecuencia condigna sanción. Y consecuencialmente, se disponga examen de Estado de los accionantes y el otorgamiento del grado a la brevedad posible".

Por lo anterior, le solicito con todo respeto señor Ministro, su colaboración para que se dé inicio a la investigación y se ordene a quien corresponda agilizar procedimientos a fin de sanear prontamente esta situación que encontré al legar a la Rectoría de esta Institución Universitaria (...)

3.2.2.9. El 13 de marzo de 2002 (fl. 142, c. 1), el Ministerio de Educación Nacional dispuso la apertura de una investigación administrativa en contra del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, con el objeto de comprobar la existencia o no de una falta administrativa atribuible a

esa Institución, luego de considerar:

Que con fecha 17 de octubre de 2001, funcionarias de la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, practicaron visita al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, en la ciudad de Medellín, con el objeto de verificar las condiciones de oferta y desarrollo de los programas ofrecidos por la Institución en municipios del departamento de Antioquia.

Que en consecuencia (...) rindieron el informe de visita correspondiente (...) de acuerdo con el cual se advierte:

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, con domicilio en Medellín, habría adelantado un proceso de extensión e implementación de los programas académicos desde la sede de Medellín hacia algunos sectores de la región, a través de los llamados "Centros Regionales", información que se sustenta a partir de los cuadros anexos aportados por la Institución, en que se nota ausencia de alguna información que podría obedecer al incumplimiento de las normas internas de la Institución.

Señala el informe igualmente que el Sistema Nacional de Información no reporta como registrados la totalidad de programas que venía ofreciendo y desarrollando el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y frente a los cuales el Comité Rectoral de la Institución ordenó la suspensión de actividades. Así mismo que la norma externa de aprobación de los programas que reportan los cuadros anexos, autoriza el ofrecimiento y desarrollo de los programas para la ciudad de Medellín y en algunos casos para Rionegro, pero no respecto de otros municipios; y de otra parte, la extensión de algunos de los programas autorizados por el ICFES, se estaría dando en modalidad diferente a la permitida.

No se conoce en el proceso el resultado final de la investigación.

3.2.2.10. El 18 de junio de 2002 (fl. 147, c. 1) funcionarios del ICFES realizaron visita al Politécnico, en la que se obtuvo información sobre el número de estudiantes afectados y pendientes de graduación y se solicitó por parte de la Institución que: "se estudie la viabilidad de amparados en la acreditación previa del programa académico Licenciatura en Educación Física de la sede central para ser extendido en nuestros diferentes Centros Regionales".

3.2.2.11. El 20 de junio de 2002 (fl. 153, c. 1), el Politécnico le solicitó al ICFES permitirle graduar a los estudiantes de sus regionales que iniciaron estudios antes de la expedición del Decreto 355 de 2000 y que están a la espera de su título desde julio de 2001. El ICFES le respondió que solo a partir de la culminación de la investigación administrativa adelantada, podría definirse la situación de los estudiantes. Agregó:

El programa denominado Licenciatura en Educación Básica con énfasis en Educación Física y Recreación es el que figura registrado en el SNIES con el código 2209437261305001100.

Este programa que tiene acreditación previa, **solo puede ofrecerse en Medellín, en metodología presencial para 10 semestres y en jornada diurna, de conformidad con los datos que sobre el particular figuran en el SNIES.**

En consecuencia, con base en dicho programa no pueden graduarse los estudiantes que se encuentren desarrollando similares estudios fuera de la ciudad de Medellín, toda vez que **el programa de LICENCIATURA EN EDUCACIÓN BÁSICA CON ÉNFASIS EN**

EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN de esa Institución a cuyo registro ya se hizo referencia, figura en el SNIES para ser ofrecido en metodología presencial y no en metodología a distancia. –Se resalta–

3.2.2.12. El 30 de diciembre de 2003, el Ministerio de Educación Nacional resolvió la solicitud de registro simple de los programas académicos del Politécnico, entre ellos la Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en los diferentes municipios de Antioquia y lo otorgó, en la modalidad semipresencial, con la posibilidad de otorgar el título de: "Licenciado en Educación Física Recreación y Deporte", bajo las siguientes condiciones:

ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 48 del decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003, la institución no puede recibir estudiantes nuevos o en transferencia de los programas a los cuales se les otorga registro simple.

ARTÍCULO TERCERO. El otorgamiento del registro simple a los programas referidos en el artículo primero de la presente resolución, solo faculta a la institución para otorgar el título a quienes hayan cursado y aprobado el plan de estudios del respectivo programa, de conformidad con las disposiciones internas vigentes; así mismo, la institución queda facultada hasta por el término de dos años, para que las cohortes que aún se encuentran pendientes culminen sus estudios.

ARTÍCULO CUARTO. En desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003, en el evento de existir egresados titulados, la institución deberá refrendarles el título.

ARTÍCULO QUINTO. Si la institución de educación superior decide seguir ofreciendo los programas objeto de registro simple, deberá solicitar el correspondiente registro calificado de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Lo anterior con fundamento en lo previsto en el Decreto 2566 de 10 de septiembre de 2003, que previó que "las instituciones de educación superior que hayan ofrecido o estén ofreciendo programas académicos sin contar con el correspondiente registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–, en un término no mayor a cuatro (4) meses, podrán solicitar el registro simple de dichos programas, para así regularizar la situación académica de sus estudiantes".

Dice la Resolución:

Que el programa de LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, fue evaluado por el par académico, doctora María Cristina Londoño Muñoz, profesora de la Universidad de Antioquia, quien emitió concepto favorable concluyendo lo siguiente:

1. El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid ha contribuido al desarrollo académico de la educación física en las regiones de Antioquia donde se ha ofrecido como son: Abejorral, Amalfi, Apartadó, Caucaasia, Cisneros, Ciudad Bolívar, Copacabana, Concordia, El Peñol, Dabeiba, Fontino, Granada, Ituango, **Jericó**, Puerto Berrío, Rionegro, San Carlos, San Pedro de los Milagros, Santafé de Antioquia, Segovia, Sonsón, Yalí, Yarumal y Yondó. Es de anotar que actualmente se continúa desarrollando en Dabeiba y Rionegro.
2. **El programa cumple con los estándares de calidad académica, es así como cuenta con una estructura curricular ajustada a los requerimientos educativos, una infraestructura adecuada y un personal docente y administrativo idóneo.**

3. Por lo anterior se concluye que el programa Licenciatura en Educación Física cumple con los requisitos académicos necesarios para su funcionamiento y se recomienda el otorgamiento del registro simple. –Se resalta–

3.2.3. De las evidencias relativas a las acciones ejercidas por los estudiantes afectados para la protección de sus derechos

Las pruebas aportadas dan cuenta de acciones de tutela promovidas por algunos estudiantes del Politécnico afectados con similar situación fáctica en las que no fungió como parte la ahora demandante.

Se trasladó al proceso la acción de tutela radicada bajo el número 2002 – 00160 del Juzgado Promiscuo del Circuito de Santafé de Antioquia (fl. 14, c. 2), en la que distintos estudiantes demandaron al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y pidieron la tutela de su derecho a la educación, por no haberles sido otorgado el título universitario pese a haber cursado los programas académicos correspondientes. Al resolver, el Juzgado ordenó al Politécnico adelantar las medidas necesarias para convalidar los estudios cursados por los tutelantes en un término de 30 días, así como a los demás estudiantes afectados por la misma situación, esto es, otorgó efectos inter pares a la decisión. No obstante, no se conoce si la decisión quedó ejecutoriada, ni el trámite posterior que pudo imprimirsele.

También se aportó copia de la tutela resuelta en primera instancia por el Juzgado Primero Penal Municipal de Rionegro y en segunda por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Rionegro (fl. 395, c. 1), promovida por estudiantes que no lograron obtener el título universitario correspondiente, pese a haber cumplido los requisitos exigidos para ello. La sentencia de segunda instancia, proferida el 12 de febrero de 2002, también acogió las pretensiones de los actores y ordenó al Politécnico adelantar las gestiones para ajustar los programas a los términos legales y al Ministerio de Educación iniciar la investigación administrativa correspondiente, luego de advertir desconocidos los derechos fundamentales de los accionantes.

También consta que la demandante promovió una acción de tutela que conoció el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín, dentro de la cual se hizo parte el ICFES (fl. 79, c. 1), pero no se cuenta con las decisiones definitivas proferidas.

Finalmente, se allegaron copias de sentencias proferidas en acciones de reparación directa por algunos estudiantes (diferentes a la demandante) y falladas en primera instancia, documentales que fueron aportadas por fuera del término probatorio, por lo que no puede conferírseles mérito (fl. 521 y s.s., c. 1).

3.2.4. De la evidencia testimonial

Mención aparte merece la prueba testimonial obtenida en el curso del proceso, por cuanto uno de los puntos de la apelación lo constituye precisamente el desconocimiento de esta prueba en la decisión impugnada.

3.2.4.1. Se recibió la declaración de la señora Amparo Guzmán de Echeverri (fl. 284, c. 1), quien dijo que conoció a la demandante en el año 2000, por cuanto llegó a laborar a la Institución en la que ella trabajaba en el municipio de Andes y le contó que cursaba una licenciatura en Jericó, lo que le imponía trasladarse hacia el segundo de los referidos lugares los días viernes para continuar con sus estudios, lo que hacía en "chiva" o en bus y debía asumir los costos de hospedaje y comida correspondientes cuando se desplazaba a estudiar, los que sufragaba con

dinero que le prestaban sus compañeras de trabajo, incluida la testigo.

Dijo conocer que la no obtención oportuna del título profesional le causó a la demandante gran aflicción, pues "vivía muy triste por eso, tanto que ella la tuvieron que mandar donde un psicólogo, porque ella se mantenía muy triste porque no le daban los grados a tiempo, sabiendo que ella los estaba esperando con anhelo".

Afirmó:

Ella nos comentaba que se graduaba un sábado y nosotros recogimos entre todos los compañeros para regalarle un vestido y unos zapatos para los grados porque ella no tenía facilidad de conseguirlos, cuando el viernes llorando nos dijo que la había llamado, eso fue en el 2001 (...) le dijeron que el sábado no era nada la graduación porque se había presentado un problema, que estuviera averiguando, a ella únicamente le dijeron que había problemas y a la semana siguiente ya nos comentó el problema que tenía es que no había acreditación de ese programa con el ICFES, que tenía que esperar. (...) en el 2004 le dieron el título (...) ella todos los días que llegaba a la Escuela lloraba y decía cuándo será que me van a dar la licenciatura que con tanto sacrificio yo cursé allá, tanto lloraba que tuvo que pedir cita con un psicólogo, porque ella vivía llorando por eso.

3.2.4.2. Se practicó el testimonio de la señora Marleny del Carmen Carmona Echeverri (fl. 456, c. 1), quien también estudió en el Politécnico y se vio afectada por la misma situación fáctica.

Fue compañera de estudios de la demandante en el colegio y en la licenciatura. Dijo que con ocasión de los traslados laborales, la demandante debía viajar a Jericó para culminar los estudios y asumir los costos correspondientes. Dijo que la demandante cumplió los requisitos para graduarse en julio de 2001, le dijeron que en agosto se graduaba pero no se cumplió dicha promesa, ni fue convocada a las pruebas de Estado. También dijo haberle prestado dinero para los gastos educativos y el sostenimiento de su familia, pues su ingreso era insuficiente para sufragarlos.

Afirmó que confiaron en la seriedad de la institución educativa y que dicha confianza se vio defraudada y que la demandante padeció el perjuicio consistente en no haber podido ascender en el escalafón docente por la ausencia del título, lo que le generó una pérdida económica.

Finalmente, dijo que no le consta nada sobre la inspección y vigilancia ejercida sobre el programa académico por las autoridades estatales.

3.2.4.3. También declaró el señor Rubén Darío Molina Serna (fl. 491, c. 1), docente, quien dijo constarle que la demandante ejercía el mismo oficio. Fueron compañeros de estudio en el Politécnico. También declaró sobre los viajes que debió realizar la demandante para completar sus estudios y que debió financiarlos con créditos que le otorgaban distintas personas. Dijo que el no otorgamiento del título le impidió radicar los documentos necesarios para obtener su ascenso en el escalafón docente, con las consecuencias negativas en su remuneración, lo que a su vez la llevó a incumplir obligaciones financieras adquiridas. Dijo que él se graduó en el año anterior a la ocurrencia de los hechos, por lo que sí obtuvo su título en la oportunidad correspondiente.

Dijo que las razones que llevaron a la demandante a estudiar fueron el mejoramiento académico y económico, por la posibilidad que ello le otorgaba de ascender en el escalafón, lo que dijo le manifestó la demandante, siendo además un interés común en los docentes.

Por otra parte, adujo que no le consta nada respecto de las labores de vigilancia y control que se

ejercían sobre la actividad de la institución de educación superior.

4. Análisis de la Sala

4.1. El daño antijurídico

Para la Sala es claro que la demandante padeció un daño antijurídico, pues si bien es cierto que se acreditó que, finalmente, recibió el título universitario de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte, también lo es que solo lo obtuvo el 27 de marzo de 2004, a pesar de que estaba en condiciones de graduarse desde agosto de 2001, época para la cual se había programado la ceremonia correspondiente.

Las pruebas aportadas dan cuenta de que para el año 2001 la demandante había cursado en su totalidad el programa académico denominado Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte, al tiempo que a lo largo de la proceso la institución universitaria reconoció, sin hesitación, que la actora había reunido la totalidad de los requisitos exigidos por la entidad para acceder al título profesional.

Para la Sala es importante precisar que aunque la demanda se fundó en la no entrega del título, ello obedeció, por supuesto, a que en la época en que fue promovida no lo había recibido la demandante, por lo que el escenario fáctico varió a lo largo del proceso, lo que justifica también la variación de la posición jurídica de las partes en la segunda instancia, máxime cuando el derecho de contradicción de la demandada siempre lo ejerció con arreglo al nuevo escenario fáctico, lo que la llevó a poner de presente en su contestación la inminencia de la graduación.

En efecto, ello justifica que la actora haya alegado en el recurso el hecho nuevo, consistente en que, presuntamente, el título que se le otorgó no correspondía con aquel para el cual optó, así como la demora en la entrega del título, como hechos generadores del daño.

La Sala no duda que el hecho de que la obtención del título universitario de la demandante hubiera tardado un tiempo mayor al razonable y normalmente requerido le generó un daño que no estaba en el deber jurídico de soportar, pues cumplidos los requisitos académicos exigidos, estaba en condiciones de recibirlo. Así las cosas, con independencia de la razones que tuvo la demandante para iniciar sus estudios, que corresponden a circunstancias de su íntima convicción difíciles de demostrar mediante la declaración de terceros, sin que estos puedan ser catalogados como "de oídas", lo cierto es que la demandante probó, y ese hecho fue aceptado como cierto por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, que reunió para julio de 2001 todos los requisitos para acceder al título y se vio privada de ello en la oportunidad debida, lo que constituye una lesión a una situación jurídica protegida, cuál era la expectativa legítima de ver materializado el esfuerzo académico desplegado en el título universitario correspondiente.

Y es que en el presente caso la demandante había surtido todas las etapas y requisitos necesarios para acceder al título, por lo que graduarse como licenciada no era para ella una mera expectativa, sino una expectativa cierta, de aquellas que el ordenamiento jurídico protege. No hay duda de que las incidencias propias de la legalidad del programa académico cursado, incluida la legalidad del mismo, no correspondía al resorte de la estudiante, por lo que amparada en la confianza legítima creyó cursar sus estudios en un programa que cumplía con las disposiciones legales, por lo que no habría de tener inconvenientes con la obtención del título correspondiente, con mayor razón tratándose de una institución educativa pública, por lo que no hay fundamento para señalar que estaba en el deber jurídico de soportar dicha lesión.

Lo que no comparte la Sala es el argumento según el cual el daño se extiende al hecho consistente en que el título universitario que le fue entregado no corresponde al programa académico ofrecido, por cuanto las pruebas aportadas son coherentes en señalar que el título universitario obtenido es correspondiente con los estudios cursados. En efecto, desde los mismos desprendibles de pago aportados se evidencia que la demandante se matriculaba para una Licenciatura en Educación Física, sin otros componentes relativos a los grados de educación básica, media o superior. Así también se aprecia en la certificación de aprobación del programa y de notas obtenidas, donde el nombre que se señala del programa es igual al título universitario otorgado y no permite realizar la diferenciación realizada por la actora.

Ninguna evidencia se aportó de que el programa se hubiera ofrecido bajo indicaciones diferentes que tuvieran la virtud de inducir a error a la estudiante en relación con el título que obtendría al culminar sus estudios, ni los testigos, también estudiantes del Politécnico, se pronunciaron sobre esa precisa circunstancia. Por supuesto, la carga de acreditar dichos supuestos le correspondía a la demandante, quien también debía entonces entregar evidencia de la diferencia entre el presunto programa ofrecido y el efectivamente realizado, así como de las reales diferencias que para el ejercicio profesional harían relevante dicha distinción, lo que no hizo.

Tampoco acoge la Sala la argumentación de acuerdo con la cual resultaron dañinas para la demandante las condiciones de calidad en las que fue cursado el programa académico, pues la única prueba que sobre ello se allegó corresponde al concepto del par académico que sirvió de base para entregar el registro simple a la licenciatura y que da fe de que estas eran adecuadas a los fines perseguidos, por lo que se recomendó otorgar el correspondiente registro simple del programa.

Precisamente, con fundamento en dicho concepto fue posible que la demandante accediera al título profesional, por lo que si lo pretendido por ella era comprobar la falta de idoneidad del programa cursado, también le asistía la carga de desvirtuar la veracidad de lo afirmado por el par académico y que sirve para el caso como fundamento científico de sus condiciones de calidad. En ausencia de otras evidencias que desvirtúen dicho concepto, la Sala no encuentra sustento probatorio para afirmar que los estudios ofrecidos a la demandante faltaron a los rigores de calidad que deben estar presentes en la educación docente, carga probatoria que le correspondía a la demandante.

De otro lado, no se aprecia cómo el final otorgamiento del registro simple al programa pudo constituirse en un hecho dañino para la actora, cuando por el contrario fue esta circunstancia la que impidió agravar la situación lesiva y le permitió acceder al título universitario pretendido.

De cara a lo anterior se tiene que el daño antijurídico que se encontró comprobado no es otro que la demora de 31 meses en la obtención del título profesional, que se constituye en el único daño resarcible demostrado. Para que el Estado deba responder, ese daño debe ser imputable a las entidades públicas demandadas, por lo cual procede la Sala a analizar si es posible endilgarlo a su acción u omisión.

4.2. Imputación

La Ley 30 de 1992 desarrolló el principio de autonomía universitaria garantizada en el artículo 69 Superior y como una materialización de ello otorgó facultades a las instituciones universitarias para crear sus propios programas académicos y ofrecer los títulos correspondientes[10]; sin embargo, previó la necesidad de notificar de ello al Ministerio de

Educación Nacional, a través del ICFES, para los fines del control que debe ejercer dicha entidad, en aras de la calidad de la formación impartida.

El Decreto 1403 de 1993 reglamentó la Ley 30 en el sentido de establecer, en forma transitoria, los requisitos para la creación de un programa académico de pregrado por parte de las instituciones de educación superior y encargó de su vigilancia al Ministerio de Educación Nacional, con la colaboración del ICFES, en virtud de la cual les correspondía verificar la información suministrada por las instituciones de educación superior:

Artículo 4. 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.

El Decreto 837 de 1994 derogó la precitada norma y previó los requisitos para notificar e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y de especialización de educación superior, en los siguientes términos:

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 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 3o. 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 4o. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6o de este decreto, el Ministro de Educación Nacional, previo el concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, fijará mediante resolución los términos dentro de los cuales las instituciones de educación superior deberán remitir para su notificación o informar, según sea el caso, sobre la creación, estado y desarrollo de los programas académicos y la expedición de los correspondientes títulos.

ARTICULO 5o. 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 6o. 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.

Por su parte, el Decreto 2790 de 1994 creó normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos, función que nuevamente asignó al Ministerio de Educación, con el fin de garantizar la prestación de un servicio de calidad, previó la forma en que debía notificarse al Ministerio de la creación de dichos programas, seis meses antes de la fecha prevista para la inscripción de aspirantes, término dentro del cual se podían ordenar visitas por parte del ministerio para verificar las condiciones de los programas, con fundamento en cuyos resultados le era posible impedir la apertura de los programas hasta que se garantizaran las condiciones adecuadas para su funcionamiento. Así lo dispuso:

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.

Parágrafo. La verificación de las condiciones de los programas será realizada por académicos de reconocido prestigio que laboren en otras instituciones de educación superior en el país o en el exterior.

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.

En forma posterior, el Decreto 1225 de 1996[11] creó el registro de los programas académicos y reglamentó su funcionamiento, a cargo del ICFES, al que asignó la verificación de las solicitudes presentadas y su aprobación o no dentro del término de treinta días, en el que le correspondía a la entidad pública:

1. Declarar que la notificación o información se ha producido en forma satisfactoria, caso en el cual el programa será? enviado de manera inmediata para su registro en el Sistema Nacional de Información, sin perjuicio de que sobre él se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia.
2. Disponer que los datos contenidos en el formulario de notificación o información sean completados con las informaciones adicionales que se requieran u ordenar la verificación de la información recibida con el fin de constatar su veracidad, casos en los cuales, hasta tanto no se obtenga respuesta o resultados satisfactorios, el procedimiento de notificación o información no estará? agotado y, por ello, el programa no podrá? ser registrado en el Sistema Nacional de Información.
3. Aunque los datos suministrados sean suficientes, verificar la justificación, pertinencia, recursos y calidad del programa ofrecido. En este evento la verificación deberá? realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de radicación de la información relacionada con el programa. Mientras no sea expresamente aceptada la información recibida no se entenderá? surtida la notificación o información y, tampoco, será? registrado el programa en el Sistema Nacional de Información.

Seguidamente, previó la norma el requisito del registro del acto por el cual se incorpora un programa académico al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, previa asignación del código correspondiente, actuación indispensable para que pueda ofrecerse el programa. También asignó la inspección y vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el proceso de registro, al ICFES y al Ministerio de Educación, así:

Artículo 10. El incumplimiento por parte de las instituciones de educación superior de las ordenes y recomendaciones que formulen el Ministro de Educación Nacional y el ICFES en desarrollo de lo dispuesto en este Decreto, dará? lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones establecidas en las disposiciones legales vigentes.

Ahora bien, en cuanto respecta a los programas universitarios para la formación de educadores, la Ley General de Educación dispuso que todos aquellos dispuestos para esas finalidad deben contar con acreditación previa del Consejo Nacional de Educación Superior.

Artículo 113°.- Programas para la formación de educadores. Con el fin de mantener un

mejoramiento continuo de la calidad de los docentes, todo programa de formación de docentes debe estar acreditado en forma previa, de acuerdo con las disposiciones que fije el Consejo Nacional de Educación Superior- CESU o el Ministerio de Educación Nacional, para el caso de las Normales Superiores.

La misma Ley 115 de 1994 se encarga de clarificar cuáles son los programas de pregrado de formación de docentes al establecer que para ejercer la docencia se requiere título de licenciado en educación o posgrado en educación:

Artículo 116°.- Título exigido para ejercicio de la docencia. Modificado por la Ley 1297 de 2009. Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normas reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley y en el Estatuto Docente.

El Decreto reglamentario 272 de 1998 fijó los lineamientos de calidad para los programas de formación de docentes y dispuso la obligatoriedad de que aquellos que se pretendan ofrecer deben estar previamente acreditados por el Ministerio de Educación:

Artículo 15. En concordancia con lo preceptuado en el artículo 113 de la Ley 115 de 1994, a partir de la vigencia de este decreto los programas de pregrado y especialización en Educación que se pretendan ofrecer, requerirán de acreditación previa otorgada por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Acreditación, CNA. Dicho concepto estará basado en la aplicación de los criterios y procedimientos que para el efecto elabore el CNA, los cuales incluirán los requisitos establecidos en el presente decreto[13].

La norma también dispuso la obligación de ajustarse a la nueva normatividad de acreditación de los programas, en un plazo máximo de dos años, bajo la sanción, en caso de incumplimiento, de no poder continuar prestando el servicio de formación de educadores.

Artículo 16. Los programas regulares de pregrado y postgrado en Educación registrados en el Icfes tienen un plazo de dos años contados a partir de la promulgación de este decreto para ajustarse a la nueva normatividad. En ese plazo dichos programas deberán obtener la acreditación previa otorgada por el Ministro de Educación Nacional en las condiciones señaladas en el artículo anterior, sin la cual no podrán continuar prestando el servicio de formación de educadores.

Parágrafo. Cada universidad o institución universitaria al efectuar el proceso de ajuste de sus programas académicos en Educación para obtener la acreditación previa, garantizará los derechos adquiridos por los alumnos matriculados con anterioridad a la expedición de este decreto.

El plazo final para someterse a la nueva regulación precluyó el 31 de octubre de 2000, según lo ordenó el Decreto 1605 del mismo año:

Artículo 1°. Para los efectos del artículo 16 del Decreto 272 de 1998, fíjese (sic) como fecha el día 31 de octubre de 2000, para que los programas de pregrado, postgrado, doctorados y maestrías en Educación presentados al Consejo Nacional de Acreditación y a la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías respectivamente, obtengan acreditación previa conforme a

las previsiones del mencionado decreto.

Finalmente, precisó que los programas realizados en seccionales o extensiones de una institución de educación superior, quedaban sujetos a las regulaciones de acreditación referidas:

Artículo 17. Todo programa de pregrado y postgrado dirigido a la formación de educadores que inicie o se encuentre realizando actividades en una seccional o extensión de la institución o por convenio o contrato interinstitucional, estará sujeto a todas las obligaciones consignadas en este decreto, con independencia de la verificación de dichas obligaciones en la sede principal.

Bajo el referido panorama normativo que regía la forma en que debía registrarse el programa académico cursado por la demandante y la manera en que el Ministerio de Educación debía ejercer control sobre este, debe realizarse el juicio de imputación.

El análisis en conjunto de estas disposiciones normativas permite establecer ab initio, que desde la expedición de la Ley 30 de 1992 ha existido la obligación, a cargo de las instituciones de educación superior, de notificar al Ministerio de Educación Nacional la creación de los distintos programas académicos. También, que antes de 1994, bastaba con dicha comunicación para que el programa pudiera funcionar hasta por un término de cinco años. Empero, a partir de 1994, la comunicación de la creación de los programas no era simplemente formal, sino que daba lugar a la realización de visitas de inspección, para verificar el acatamiento de los requisitos legales y, a partir de 1996, se creó como presupuesto indispensable para el funcionamiento de los programas el registro obligatorio ante el ICFES.

Por otra parte, quedó establecido que tratándose de programas de formación de docentes, a los que claramente pertenece la Licenciatura en Educación que cursó la actora, también era indispensable contar con la acreditación del programa otorgada por el Ministerio de Educación, reglas todas estas aplicables a los estudios en cuestión, a partir del vencimiento del término que la ley previó para que aquellos que ya funcionaban se ajustaran a la nueva normatividad.

No obstante, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid no tenía registro ante el ICFES para su programa de licenciatura ofrecido en el CREAD de Jericó, pues solo se demostró que notificó la creación de la Tecnología en Educación Física y que con ocasión de esa notificación le fue autorizada a partir del 6 de abril de 1994 y por un término de cinco años.

Nótese cómo en el listado de programas con registro ICFES del Politécnico Colombiano solo se relaciona la Licenciatura en Educación Física para su sede ubicada en Medellín y para ser cursada en la modalidad presencial, mientras que el programa que adelantó la actora funcionaba en el municipio de Jericó y a distancia. Resalta la Sala que aunque el funcionamiento del CREAD de Jericó fue autorizado por parte del ICFES, solo lo fue para ofrecer el programa de Tecnología en Producción Agropecuaria, no así para programas de licenciatura. Menos aún contaba con la acreditación exigida a partir del Decreto 272 de 1998 y a cuyos lineamientos debía someterse la entidad a más tardar el 31 de octubre de 2000, lo que no demostró haber hecho el Politécnico.

De otro lado, es evidente que las labores desplegadas por el Politécnico para clarificar la situación de sus programas ofrecidos, de las que da cuenta el material probatorio, son todas del año 2000 o posteriores, época en la cual ya se había impartido y ofrecido la formación sin el acatamiento de los requisitos legales, por lo que no sirven como prueba de la presunta diligencia alegada por esa demandada.

En esas condiciones irregulares, no logró entregar el título de licenciada a la demandante en la oportunidad debida, por lo que, sin duda, el daño por ella padecido le es imputable a la institución educativa.

Ahora bien, en lo que respecta a las presuntas omisiones en la labor de inspección y vigilancia que debía ejercer el Ministerio de Educación, la Sala advierte que, en principio, su ejercicio iniciaba con la notificación de la institución de educación superior sobre la creación del programa, que imponía la realización de visitas y el otorgamiento o no del registro, lo que a partir de 1996 era competencia exclusiva del ICFES.

En esos términos, podría pensarse, como lo hizo el a quo, que como el Politécnico nunca notificó sobre la creación de la licenciatura en el CREAD Jericó, ni informó sobre el ofrecimiento de dicho programa en su seccional, no se activaron los supuestos de hecho bajo los cuales le correspondía al Ministerio ejercer la función de inspección y vigilancia sobre los programas.

Sin embargo, esa manera de ver el asunto no se acompasa con las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias que prevén el ejercicio de dicha labor de inspección y control, ni con sus finalidades. En efecto, el fundamento de esa obligación lo constituye, en primer término, el artículo 67 Superior, que impone al Estado velar por la calidad de la educación y por el cumplimiento de sus fines[14], función que la misma carta asignó al Presidente de la República.

Por su parte, la Ley 30 de 1992 también previó que dicha facultad de inspección solo podría ser delegada en el Ministerio de Educación y que esta incluye la obligación de velar por el acatamiento de las disposiciones legales y estatutarias que las rigen[16].

En los mismos términos, el artículo 3 del Decreto 907 de 1996 previó:

Artículo 3°.- Objeto. La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y **exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo**, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral.

Artículo 4°.- Forma y Mecanismo. La inspección y vigilancia del servicio público educativo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades educativas competentes, mediante un proceso de evaluación y con el apoyo de un cuerpo técnico de supervisores de educación, incorporado a la correspondiente planta de personal del Ministerio de Educación Nacional, para el nivel nacional, y a las plantas de personal de las secretarías de educación departamentales y distritales, o a las del organismo que haga sus veces, para el nivel territorial.

Se ejercerá además, atendiendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre control interno, cuando a ello hubiere lugar.

Su ejecución comprende un conjunto de operaciones relacionadas con la asesoría, la supervisión, el seguimiento, la evaluación y el control, sobre los requerimientos de pedagogía, administración, infraestructura, financiación y dirección para la prestación del servicio educativo que garanticen su calidad, eficiencia y oportunidad y permitan a sus usuarios, el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

El ejercicio de dichas facultades imponía la adopción de planes operativos coordinadamente con las entidades territoriales, contentivos de las estrategias que harían parte de los planes anuales de desarrollo educativo de las respectivas entidades territoriales.

Artículo 5°.- Planes Operativos. Para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto, la Nación, los distritos y los departamentos coordinadamente con los municipios, elaborarán anualmente sendos planes operativos de inspección y vigilancia que harán parte del Plan Anual de Desarrollo Educativo de la respectiva entidad territorial.

Tales planes operativos deben contener los principios, las estrategias, los criterios, la financiación y los cronogramas generales que orientarán el desarrollo de las operaciones de que trata el inciso tercero del artículo 4 de este decreto.

La labor de inspección y vigilancia implica tanto la revisión de la parte administrativa como curricular de las instituciones de educación superior y conlleva una revisión periódica y la verificación, cuando menos anual, de los proyectos educativos institucionales de todas las instituciones, así como de sus reglamentos pedagógicos.

Artículo 11°.- Ejecución del Proceso. La evaluación con fines de inspección y vigilancia a que se refiere el artículo 4 de este decreto se hará tanto en la parte administrativa como curricular del servicio educativo, y se adelantará de manera sistemática y continua, con el fin de obtener información necesaria, pertinente, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los requisitos que se acuerde con el reglamento, debe reunir todo establecimiento educativo estatal o privado, para la prestación del servicio educativo y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del educando.

En el caso del servicio educativo informal, este proceso evaluativo será adelantado por los organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Decreto.

Artículo 12°.- Coordinación y Periodicidad. El proceso de evaluación se adelantará de manera coordinada con el Sistema Nacional de Educación, ordenado en el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 y operará atendiendo los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Educación Nacional y la entidad territorial, de acuerdo con su competencia.

La periodicidad del proceso evaluativo se hará conforme a lo exigido por las disposiciones nacionales y territoriales reguladoras de la prestación del servicio público, de oficio o a solicitar de autoridad competente, de los establecimientos educativos o de la comunidad educativa en general.

El plan de inspección y vigilancia de cada departamento o distrito, indicado en el artículo 5 de este decreto, contemplará además, la evaluación al menos anual, de los proyectos educativos institucionales y de los reglamentos pedagógicos de todos los establecimientos de educación formal y no formal que prestan el servicio educativo en su jurisdicción.

Esta evaluación deberá adelantarse por parte del cuerpo técnico de supervisores, haciendo uso de los medios e instrumentos de inspección y vigilancia, según lo disponga la correspondiente secretaría de educación departamental o distrital.

Es esas condiciones de especificidad y periodicidad en que debía realizarse la evaluación y entendido como queda que esta debía comprender la totalidad de las instituciones educativas, no se comprende cómo la licenciatura que funcionaba sin registro ni acreditación alguna en el

CREAD Jericó del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, logró mantenerse funcionando durante años sin que el Ministerio de Educación Nacional hubiera advertido tales irregularidades y solo vino a ejercer dichas competencias cuando la misma institución educativa así se lo requirió, según quedó acreditado en el expediente.

Concluir lo contrario conllevaría a señalar que el Estado no puede ni está obligado a ejercer control sobre aquellos programas que no han propugnado por su formalización en los términos legales, lo que no se acompasa con las finalidades de dicho control y con la necesidad de ejercerlo con el fin de garantizar la calidad de la educación.

En esas condiciones, la Sala encuentra que también existen fundamentos para afirmar, tal como lo alega la apelante, que sí existieron fallas en el servicio de inspección y vigilancia del sector educativo a cargo de la Nación, que permitieron que la demandante, amparada en la confianza legítima de que las entidades que ofrecen al público dichos programas están controladas por el Estado, adelantar sus estudios allí, con los resultados conocidos, las que de haberse desplegado debían conducir a evitar la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Por ello, el daño por ella padecido es imputable en iguales proporciones a las dos demandadas, por lo que se declarará su responsabilidad administrativa, en cuanto sus conductas concurrieron en la causación del daño que se impone reparar.

Las precedentes consideraciones imponen la revocatoria de la decisión impugnada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda y obligan a dictar sentencia favorable a estas, por lo que la Sala pasa a pronunciarse sobre la tasación de los perjuicios sufridos por la demandante.

5. Indemnización de perjuicios

Contrario a lo que estimó el a quo, la Sala sí encuentra evidencia suficiente de los perjuicios padecidos por la demandante con ocasión de la imposibilidad de obtener en tiempo el título de la licenciatura que cursó.

5.1. Daño moral

En primer término, se advierte la existencia de un perjuicio extrapatrimonial, derivado de la afectación a nivel psíquico que el hecho de no poder ver concretado el esfuerzo académico le conllevó y de cuya cierta ocurrencia da cuenta el testimonio vertido por su compañera de trabajo Amparo Guzmán Echeverri, quien narró las situaciones de angustia y desazón que tal situación le produjo a la actora, declaración por virtud de la cual la Sala encuentra acreditada la afectación extrapatrimonial alegada.

Para la Sala ese daño no se equipara al producido con ocasión de la muerte o lesiones corporales graves, por lo que el monto de la indemnización debe establecerse por debajo del baremo de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes establecido por la jurisprudencia para aquellos casos en los que este tipo de daños cobra su mayor intensidad. También debe tenerse en cuenta que la demandante no se vio privada en forma definitiva de la obtención del título universitario, sino que aquello que se indemniza es el hecho consistente en haber debido esperar por este un lapso mayor al que debía.

Por ello, la Sala considera justo y equitativo disponer que para este particular evento se reconozca un salario mínimo mensual vigente por cada mes durante los cuales se prolongó la angustiante espera, lo que tuvo lugar entre agosto de 2001, fecha programada del grado y marzo de 2004, cuando finalmente se graduó. Así las cosas la indemnización a reconocer por daño

moral será equivalente a treinta y un (31) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5.2. Daños materiales

La Sala no encuentra viable indemnizar, a título de daño emergente, el valor de las sumas invertidas por la actora en su programa de licenciatura, ni los gastos de transporte realizados para acudir en procura de su culminación, sobre los que dieron cuenta los testigos, por cuanto no hay duda de que, finalmente, la demandante sí obtuvo el título universitario, habiendo sido dichas erogaciones las necesarias para acceder a este y a los estudios que efectivamente cursó. Se reitera, el daño que se indemniza es la demora en la obtención del título y no la privación de este, lo que no ocurrió finalmente, por lo que esos gastos cuya reparación se pretende, se constituyeron en los necesarios para acceder a la situación jurídica protegida por cuya demora se indemniza y, por ende, no constituyeron una pérdida económica para la demandante que pueda o deba serle reparada.

No ocurre lo mismo con la indemnización solicitada a título de lucro cesante, por cuanto las pruebas recaudadas sí permiten verificar que la imposibilidad de acceder en tiempo al título universitario le impidió a la demandante mejorar su ingreso a partir del año 2001, lo que sin duda le generó un detrimento económico que debe ser resarcido.

Lo anterior por cuanto la demandante acreditó que el 6 de octubre de 1994 fue inscrita en el grado 1 del escalafón docente, lo que implica que su remuneración entró a regirse por el vigente en dicha época contenido en el Decreto Ley 2277 de 1979, pues aún no se expedía el Decreto 1278 de 2002, que solo aplica a los docentes que se vincularon en forma posterior a su expedición[17].

En ese régimen de carrera, la obtención de un título distinto al que sirvió de fundamento al ingreso al escalafón, daba lugar al derecho a ascender al grado que correspondería con ocasión del último de ellos. Dice la norma:

Artículo 12º.- Ascenso por título docente. El educador escalafonado que acredite un título docente distinto del que le sirvió para ingreso al escalafón, adquiere el derecho de ascenso al grado que le corresponde en virtud a dicho título. Se efectúa el ascenso al grado 14, para el cual deben reunirse los demás requisitos establecidos en el artículo 10.

Por su parte, el Decreto 259 de 1981 previó los correspondientes grados del escalafón a los que corresponde cada título, así:

Su ingreso al Escalafón se realizara? al grado que se indicada en el mismo artículo en concordancia con la nomenclatura establecida en el Decreto 80 de 1.980 para títulos de nivel superior, tal como a continuación se señala:

AL GRADO 1: El bachiller pedagógico y quienes hayan adquirido un título equivalente antes de la expedición del Decreto Extraordinario 2277 de 1.979.

AL GRADO 2: El Perito y el Experto en Educación, señalados en el literal a) del Parágrafo 1 del Artículo 10 del Decreto 2277 de 1979 que hayan obtenido el título antes de la vigencia del citado decreto.

AL GRADO 4: El Técnico Profesional Intermedio en Educación de que trata el inciso final del Artículo 2 del Decreto extraordinario 80 de 1980. El Técnico o Experto en Educación señalado

en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 10 del decreto extraordinario 2277 de 1979, con título otorgado con anterioridad a la vigencia del Decreto antes mencionado.

AL GRADO 5: El Tecnólogo en Educación.

AL GRADO 6 El profesional Universitario con título diferente al de Licenciado

en Ciencias de la Educación, una vez haya aprobado el curso de ingreso.

AL GRADO 7. Los Licenciados en Ciencias de la Educación. –Se resalta–

Así las cosas, es verídico que a partir de la obtención del título de licenciado y por solo ese hecho, la demandante obtenía el derecho a ascender en el escalafón docente, al grado 7 del mismo, sin que para la Sala resulte válida la discusión respecto de si era o no su intención ascender al iniciar sus estudios, pues ello corresponde a la consecuencia legal de haberlos adelantado y obtenido el título correspondiente, con independencia de las motivaciones que llevaron a la actora a estudiar.

En tal virtud, es claro para la Sala que el no otorgamiento del título en tiempo sí la privó de obtener el incremento salarial derivado del ascenso al que tenía derecho, cuya obtención se postergó con ocasión de los hechos imputables a las demandadas.

Y es que la posibilidad de ascender en este caso no corresponde a una mera expectativa, sino a una expectativa legítima, con fundamento legal y bajo el acreditado cumplimiento de los requisitos previstos para ello, restando solo el otorgamiento del título, para lo cual no se precisaba ninguna actuación de la afectada, quien cumplió con lo necesario para ser licenciada, lo que se prorrogó sin culpa de su parte. No es del recibo de la Sala el argumento según el cual la demandante nunca pidió el ascenso, lo que impide, a juicio de la demandada resarcir el perjuicio, pues el título era presupuesto indispensable para ello, siendo inane cualquier petición que en ese sentido hubiera elevado, sin acompañar el requisito correspondiente, por lo que no se compadece con la razón ni la lógica exigir a la actora que, sin el requisito legal, hubiera deprecado su ascenso en el escalafón.

En esas condiciones el no acceso oportuno al ascenso es imputable a las demandadas, quienes, por ende, están llamadas a indemnizarlo. Cosa distinta ocurre con el ascenso al grado 8, que imponía los siguientes requisitos: "Al grado 8 a). Licenciado en Ciencias de la Educación --- 3 años en el grado 7[18]".

Ahora bien, está probado que la demandante obtuvo el título de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte el 27 de marzo de 2004 y que el 1 de abril del mismo año, en forma casi inmediata, solicitó el ascenso al grado 7 del escalafón, con el fin de hacer valer su título. El 4 de mayo de 2004 obtuvo respuesta de la Secretaría de Educación territorial en los siguientes términos:

Me permito comunicarle que a partir de la vigencia de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 en su artículo 113, fueron derogados los artículos 120, 121, 122 y 123 de la Ley 60 de 1993, que regulaban las oficinas y juntas de escalafón. Igualmente las que señalaban las competencias que tenían estas para tramitar y estudiar aspectos relacionados con la inscripción, reinscripción, ascenso, recursos, términos para decidir y vigencia de la clasificación en el Escalafón Nacional Docente. (...)

A la fecha, el Gobierno Nacional no ha expedido la reglamentación, por lo que no es posible darle trámite a las solicitudes de ascenso en el escalafón docente.

Finalmente, solo hasta el 12 de octubre de 2005 fue resuelta la solicitud de ascenso por parte de la Secretaría de Educación de Medellín, otorgando la promoción al grado 7° del escalafón; no obstante, se le reconoció el valor acumulado de las diferencias salariales en los términos legales, a partir de los 60 días siguientes a la radicación de la solicitud, tal como consta en el artículo 4 de la correspondiente resolución (fl. 318, c. 1). En efecto, queda evidenciado que pese a la resolución extemporánea de la solicitud de ascenso, se le reconocieron retroactivamente las diferencias dejadas de percibir, a partir del vencimiento del referido plazo, por lo que no es posible reconocer los valores reclamado por lucro cesante hasta la fecha en que se hizo efectivo el ascenso, sino hasta aquella a partir de la cual se le pagaron efectivamente las diferencias.

Así las cosas, es claro que si la demandante hubiera obtenido el título en agosto de 2001, como era lo esperable, tenía inmediato derecho al ascenso al grado 7°, con efecto fiscal a partir de los 60 días siguientes al recibo de la documentación[19]; no obstante, esa posibilidad se vio menguada hasta el 27 de marzo de 2004, cuando finalmente se graduó, por lo que estima la Sala que hay lugar a reconocerle la diferencia entre lo devengado en el grado 1 del escalafón desde la fecha probable del grado, hasta pasados 60 días de la época efectiva de este, que fue el período en el que dejó de gozar del ascenso al que tenía derecho y las diferencias salariales y prestacionales correspondiente.

A partir del momento en que le fueron reconocidos retroactivamente los emolumentos dejados de percibir no procede el cálculo de lucro cesante, por cuanto a partir de allí, las sumas correspondientes al incremento salarial debieron ingresar a su patrimonio según se demostró.

Como se desconoce se contabilizarán la indemnización a partir del primer día del mes siguiente a la fecha probable del grado y hasta pasados 60 días de la solicitud de ascenso a la que, finamente, pudo acompañar el requisito legal exigido para ello. Así las cosas, la indemnización debe calcularse desde el 1 de septiembre de 2001 hasta el 27 de mayo de 2004[20], mes a mes y con la correspondiente indexación con base en el IPC, con el fin de establecer el valor presente real de dichas diferencias, teniendo como índice inicial el de la época en que debieron pagarse los salarios reajustados y como final el último conocido en la fecha de la sentencia (octubre de 2016).

Para ello, la Sala atenderá a los valores de la escala de remuneración de los servidores sometidos al estatuto docente decretada año a año por el gobierno nacional[21], reconociendo el valor de las diferencias entre el grado 1° y el grado 7°, incrementadas en un 25%, correspondiente al factor prestacional, cuyo valor necesariamente se vería impactado con ocasión del correspondiente grado y con el fin de resarcir ese porcentaje prestacional perdido, según lo reclamado en la demanda. Lo anterior, como metodología para calcular la indemnización y no como disposición que modifique la situación laboral de la trabajadora ni los actos administrativos que le reconocieron los correspondientes ascensos, los que no están en debate en el presente caso y están revestidos de presunción de legalidad.

A la Sala no le merece duda que aun cuando el apelante pidió que la condena se profiera en abstracto, esta debe tasarse en concreto siempre que en el expediente aparezcan bases suficientes para establecer el monto de los perjuicios. En este caso particular, es posible determinar el valor de los perjuicios con fundamento en las normas de alcance nacional que año a año determinan la remuneración de los docentes, por lo que carece de sentido disponer una prolongación

innecesaria de la definición plena del asunto mediante un incidente de regulación de perjuicios como lo pretende la apelante.

Entonces:

El valor así obtenido deberá actualizarse conforme al IPC, con el fin de compensar su pérdida de poder adquisitivo, desde junio de 2004 hasta la época de la presente sentencia[22]:

$$VA = \$14.839.791,53 \times \frac{132,70}{79,52}$$

$$79,52$$

$$VA = \$24.764.088$$

Por el valor de las condenas responderán las demandadas en forma solidaria, en un porcentaje equivalente al 50% a cargo de cada una. Aquella que pague el valor total de la condena tendrá derecho a repetir contra la otra por el porcentaje correspondiente.

Finalmente, en cuanto a la pretendida reparación in natura, de acuerdo con la cual solicita la demandante ser citada a la prestación de pruebas de Estado y ser capacitada para ello, encuentra la Sala que ello sería inane teniendo en cuenta que ya le fue otorgado el título, por lo que no se accederá a esa petición.

6. Costas

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección "B"-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la constitución y la ley,

FALLA

REVOCAR la sentencia de 24 de noviembre de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Decisión, negó las pretensiones de la demanda. En su lugar se dispone:

PRIMERO. DECLARAR administrativa y extracontractualmente responsables a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, de los daños padecidos por la señora Lida Elena Cano Agudelo con ocasión de la demora en obtener el título de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte.

SEGUNDO. CONDENAR, en forma solidaria a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, a pagar a la señora Lida Elena Cano Agudelo, una indemnización equivalente a treinta y un (31) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como reparación por el daño moral irrogado.

TERCERO. CONDENAR, en forma solidaria a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, a pagar a la señora Lida Elena Cano Agudelo la

suma de VEINTICUATRO MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y OCHO PESOS (\$24.764.088), como indemnización por lucro cesante.

CUARTO. El pago total de la condena que cualquiera de las condenadas realice, le dará derecho a repetir contra la otra por el 50% de su importe total.

QUINTO. Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO. Dese cumplimiento a esta sentencia de conformidad con lo regulado en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO. Sin costas.

OCTAVO. En firme esta providencia devuélvase el expediente a la Corporación de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO DANILO ROJAS BETANCOURTH

Presidenta Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado Ponente

[1] La demanda fue reformada, incluidas las pretensiones y la reforma fue admitida mediante auto de 22 de junio de 2005 (fl. 261, c. 1). La transcripción que sigue condensa las pretensiones inicialmente formuladas con las que luego se adicionaron:

[2] Código Contencioso Administrativo, artículo 164: "(...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada".

[3] Código Contencioso Administrativo. Artículo 82. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley.

[4] Se aportó al proceso la Ordenanza No. 41 de 1962, por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia creó el Instituto Politécnico Colombiano.

[5] Recurso promovido en vigencia de la Ley 1395 de 2010, que dispuso la suma de todas ellas para determinar la cuantía.

[6] El recurso de apelación fue promovido el 14 de enero de 2011 (fl. 632, c. ppal), en vigencia de las competencias previstas en la Ley 446 de 1998.

[7] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. Enrique Gil Botero.

[8] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de

septiembre de 2014, exp. 2007-01081 (REV), M.P. Alberto Yepes Barreiro.

[9] Consejo de Estado. Sección Tercera –Sala Plena- sentencia de 28 de agosto de 2013. C.P. Enrique Gil Botero. Radicado número: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022).

[10] Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

Darse y modificar sus estatutos.

b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.

c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.

d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.

f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) .

[11] Aunque fue derogado por el Decreto 2566 de 2003, era la norma vigente en la época de los hechos y por lo tanto aplicable al sub lite, en cuanto al ámbito funcional de las demandadas y los requisitos que debían cumplir los programas académicos ofrecidos.

[12] Norma declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-473 de 2006, en forma condicionada, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto. Para este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto, siempre y cuando hayan sido inscritos en el escalafón.

[13] De igual manera, dispuso la duración mínima de dichos programas, que debía corresponder a cinco años en la modalidad presencial y como mínimo a seis en la semipresencial o a distancia. Empero, dicha disposición no es aplicable al caso de la demandante, pues en esa materia la norma solo se aplica a quienes iniciaron estudios en su vigencia y la demandante inició la licenciatura en el primer semestre de 1997 (fl. 471, c. 1). Por ello, el tema de la duración del programa cursado no es relevante para la decisión del caso, como quiera que para el caso de la actora debía respetarse la duración prevista al momento de la iniciación de los estudios.

[14] "Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación 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; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo".

[15] Artículo 189, numeral 21. "Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la

ley".

[16]

Artículo 32. (según su texto vigente en la época de los hechos). La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33 de la presente ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar por: (...) "Que en las instituciones oficiales de educación superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen, y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente".

[17] "ARTÍCULO 2. Aplicación. Las normas de este Estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma.

Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto".

El contenido de dicha disposición deja sin fundamento lo alegado por la demandante respecto de la presunta modificación del régimen de escalafón que dijo haber sufrido con ocasión de la demora en la entrega del título, pues el aplicable a su situación particular es el vigente en la época de su vinculación, tal como se reconoce en los actos administrativos de ascenso que allegó como pruebas.

[18] Decreto 2277 de 1989, artículo 10.

[19] Decreto 2277 de 1979. "Artículo 21º.- Término para decidir la vigencia de la clasificación. Las solicitudes de inscripción, ascenso y reinscripción en el escalafón serán resueltas por las juntas dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibo de la respectiva documentación, siempre y cuando ésta llene los requisitos exigidos para cada caso, según lo establezca el reglamento ejecutivo". (fue derogada en diciembre de 2001, por lo que sí es aplicable al caso).

[20] Ver numeral 3.2.1.6. de la pruebas.

[21] Año 2001: Decreto 2713 de 17 de diciembre de 2001. Año 2002: Decreto 688 de 10 de abril de 2002. Año 2003: Decreto 3621 de 16 de diciembre de 2003. Año 2004. Decreto 4164 de 2004. Normas todas del orden nacional que no requieren de prueba en el expediente y son idóneas para la tasación de los perjuicios.

[22] Índice final: 132,70 (octubre de 2016), índice inicial el de junio de 2004, cuando se presentó la demanda.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024



logo