

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015).

Radicación número: 25000-23-26-000-2000-01926-01(30744)

Actor: CLAUDIA NOHEMI QUINTERO GALVIS Y OTROS

Demandado: NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión el 27 de enero de 2005, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1.- La demanda y su trámite.

En escrito presentado el 5 de septiembre de 2000, por conducto de apoderado judicial, las señoras Claudia Nohemí Quintero Galvis, Martha Isabel Duque Morales y Deycy Stella Castillo Vargas, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, en adelante -ICFES-, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal):

"1. Que la Nación Colombiana (Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–), es civil y administrativamente responsable de los daños materiales (tanto daño emergente como lucro cesante), morales y psicológicos, incluidos corrección monetaria e intereses comerciales moratorios, causados a las actoras por el daño antijurídico ocasionado por falla en el servicio, al permitir a la Universidad Antonio Nariño, desarrollar el programa académico de TERAPIAS DE CUIDADOS PALEATIVOS en Bogotá D.C., desde julio de 1994, sin que estuviera registrado en el Sistema Nacional de Información del ICFES, de acuerdo con los hechos que se narran en la demanda.

2. Consecuencia de la anterior declaración, condénese a la parte demandada al resarcimiento de la totalidad de los daños y perjuicios causados a cada uno de las demandantes, por los hechos constitutivos de causa petendi y ordénese a la Nación a pagar lo siguiente:

2.1. A las señoras MARTHA ISABEL DUQUE MORALES, DEYCY STELLA CASTILLO VARGAS y CLAUDIA NOHEMÍ QUINTERO GALVIS o a su apoderado, las siguientes sumas líquidas de dinero, por los conceptos o erogaciones que en cada caso se hicieron y hoy se expresan así:

A- Por daños materiales (daño emergente y lucro cesante) causados a las demandantes MARTHA ISABEL DUQUE MORALES, DEYCY STELLA CASTILLO VARGAS se inician en el mes de julio de 1994 y para CLAUDIA NOHEMÍ QUINTERO GALVIS se inicia en el mes de febrero de 1995, para la dos primeras y la última citadas, continúan durante los ocho (8) semestres académicos del citado programa, sobrepasa el noveno semestre de la tesis y se incrementa desde la fecha que debieron graduarse y comprenden:

A-1. Los gastos para admisión -segundo semestre de 1994-, de MARTHA ISABEL DUQUE MORALES y DEYCY STELLA CASTILLO VARGAS y por el mismo concepto pero el primer semestre de 1995 de CLAUDIA QUINTERO GALVIS, como son: Solicitud de certificados de estudio de bachillerato, actas de grado de bachiller y diploma, exámenes de RH positivo, de pulmones, fotocopias auténticas de cédulas de ciudadanía y adquisición de formularios de inscripción, por valor de cincuenta mil pesos (\$ 50.000), para cada una de las demandantes.

A-2. Por gastos de matrículas de DAYCY STELLA CASTILLO VARGAS las siguientes sumas de dinero (...).

A-3. Por gastos de matrículas de MARTHA ISABEL DUQUE MORALES las siguientes sumas de dinero (...).

A-4. Por pagos de matrículas de CLAUDIA NOHEMÍ QUINTERO GALVIS, las siguientes sumas de dinero (...).

A-5. Por pagos de fotocopias (aproximadamente 2400 cada una de las demandantes), compras de 8 libros (...), trabajos en computador incluida la tesis por valor aproximado de \$ 10'000.000.

A-6. Para DEYCY STELLA CASTILLO y MARTHA ISABEL DUQUE MORALES por lucro cesante pasado durante nueve (9) semestres (...), por valor de 54 salarios mínimos mensuales vigentes para el momento de ejecutoria del fallo condenatorio.

A-7. Para CLAUDIA NOHEMÍ QUINTERO GALVIS por lucro cesante pasado durante ocho (8) semestres (...), por valor de (48) salarios mínimos mensuales vigentes para el momento de ejecutoria del fallo condenatorio.

A-8. Por los salarios dejados de percibir las demandantes MARTHA ISABEL DUQUE MORALES, DEYCY STELLA CASTILLO VARGAS y CLAUDIA NOHEMÍ QUINTERO GALVIS como profesionales desde el mes de enero de 1999, fecha en que estaba proyectado el ejercicio de su profesión (Terapias de cuidados paliativos) y que se deben cancelarse una vez ejecutoriada la sentencia condenatoria y hasta la probabilidad de vida de cada una de las demandantes o en su defecto durante el tiempo que necesita para volver a cursar una nueva carrera profesional. (...).

B.- Por concepto de perjuicios morales se deben tasar en cinco mil (5.000) gramos de oro para cada una de las demandantes (...).

C.- Por concepto de perjuicios psicológicos se deben tasar en la suma de 5.000 gramos de oro para cada una de las demandantes.

3. Las sumas dinerarias que deba pagar la Nación (Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, solidariamente), por las condenas impuestas, deben ser indexadas o actualizadas al momento de su cancelación, de acuerdo a las certificaciones que para el efecto expida el Banco de la

República, respecto a los gramos oro; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de acuerdo a la inflación o devaluación del pesos desde el mes de noviembre de 1996 y julio de 1997, respectivamente, y hasta la fecha de ejecutoria del fallo definitivo, en la forma prevista en el artículo 178 del C.C.A.

4. Que las anteriores sumas de dinero se paguen junto con los intereses moratorios, dentro del período comprendido entre el mes de noviembre de 1996 a la ejecutoria del fallo definitivo, tomando como base la certificación que expida la Superintendencia Bancaria.

5. Condenar a la parte demandada al pago de los gastos en que incurran en forma directa o indirecta los demandantes, por causa o motivo del trámite del presente proceso.

6. Condenar a la parte demandada al pago de las agencias en derecho por este proceso, conforme a la tarifa de honorarios profesionales de la Corporación Nacional de Abogados "CONALBOS" que se encuentre aprobada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, aplicando las que se refieren a asuntos que se lleven a cuota litis.

7. Que se ordene el cumplimiento de las condenas en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A." (mayúsculas del texto original).

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones se narró, en síntesis, que la Universidad Antonio Nariño con sede en Bogotá D.C., ofertó el programa académico de pregrado denominado "Terapias de Cuidados Paliativos", el cual se desarrollaría en jornada nocturna y cuya duración era de ocho (8) semestres.

Manifiestan las accionantes que se matricularon e iniciaron el primer semestre académico hacía el mes de agosto de 1994 a excepción de Claudia Nohemí que lo inició en el mes de febrero de 1995, y que luego de cursar noveno semestre, las demandantes presentaron el proyecto de tesis de grado a las directivas de la Universidad; sin embargo, indicaron que luego de presentar varios problemas para su aprobación, acudieron a las oficinas del ICFES para manifestar su inconformidad con la Universidad, pero que se llevaron una sorpresa cuando les informaron que "la Universidad Antonio Nariño no tenía autorizado el programa de terapias en cuidados paliativos y por ende los estudios cursados eran inválidos".

Agregó la demanda que las demandantes elevaron una queja verbal ante el ICFES, pero que esa entidad les había manifestado que se trataba de una estafa realizada por los directivos de la referida Universidad y que la competencia para esa investigación le correspondía a la Fiscalía General de la Nación, frente a lo cual formularon una denuncia penal ante esa entidad.

Como fundamento jurídico de sus pretensiones, los demandantes citan numerosas normas relacionadas con la supervisión de la educación superior por parte del gobierno nacional, y afirman que los daños por ellos padecidos les son imputables al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES, comoquiera que dichas entidades omitieron sus obligaciones de inspección, vigilancia y control sobre el programa académico ofertado por la Universidad Antonio Nariño, denominado Terapias de Cuidados Paliativos, deficiencia que implicó para las demandantes una frustración en sus planes de formación profesional, además de la pérdida de cuantiosas sumas de dinero en el pago de una enseñanza universitaria que, carecía de autorización para otorgar a sus cursantes el título profesional que se les ofertaba.

Según la demanda, tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– incurrieron en una falla del servicio, al haber

permitido el funcionamiento de dicho programa académico ofertado por la Universidad Antonio Nariño, circunstancia que produjo los daños cuya indemnización se demanda en el presente proceso[1].

La demanda así formulada fue admitida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de auto de fecha 3 de octubre de 2000, el cual se notificó en legal forma a las entidades demandadas y al Ministerio Público[2].

1.2.- La Nación - Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, presentaron contestación de la demanda de forma conjunta y se opusieron a la prosperidad de las pretensiones formuladas por las demandantes. Como argumentos de su defensa se limitaron a manifestar que en el presente asunto se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que "la Universidad Antonio Nariño es la única llamada a responder, pues fue quien prestó el servicio, quien suscribió contrato con las demandantes, quien ilegalmente -al parecer violando inclusive normas penales- las engañó, quien les incumplió el contrato, quien recibió dinero de las demandantes, quien ofreció un programa ilegalmente sin registrar"[3].

1.3.- En escrito separado al de la contestación de la demanda, el apoderado de las demandadas solicitó que se citara en calidad de llamada en garantía a la universidad Antonio Nariño de Bogotá D.C., llamamiento que fue admitido mediante proveído del 14 de agosto de 2001; no obstante lo cual, no fue posible la notificación a la entidad llamada en garantía, puesto que la demandada no retiró las copias para realizar el emplazamiento[4].

1.4.- Vencido el período probatorio dispuesto en providencia proferida el 22 de mayo de 2002 y fracasada la etapa de conciliación, el Tribunal de primera instancia mediante auto de 4 de noviembre de 2004 dio traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto[5].

La parte actora, luego de referirse a los hechos materia de proceso y al acervo probatorio recaudado, indicó que dentro del sub iudice se encontraba acreditada la responsabilidad patrimonial de las demandadas, a título de falla del servicio, pues se permitió que la Universidad Antonio Nariño ofertara y desarrollara el programa académico que cursaron las ahora demandantes, sin que se hubiese cumplido con las obligaciones sobre vigilancia e inspección que legal y constitucionalmente les correspondía realizar[6].

En sus alegatos, las entidades demandadas reiteraron los argumentos expresados con la contestación de la demanda e insistieron en que en el presente asunto el daño que originó la presente acción fue producido, por una parte, por la Universidad Antonio Nariño, pues esa institución educativa ofertó un programa académico que no estaba debidamente registrado en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–[7] y, por otra, por el hecho de las propias víctimas, comoquiera que fue determinación de las hoy demandantes matricularse en dicha institución, sin haber efectuado previamente las averiguaciones que eran necesarias para establecer la legalidad del programa académico que se les estaba ofertando.

De otra parte, afirmó que el Ministerio de Educación Nacional inició una investigación en contra de la Universidad Antonio Nariño, trámite que culminó con el cierre del programa ilegalmente ofertado por dicha institución educativa, lo que implica que la vigilancia y el control fueron

ejercidos de manera adecuada por las entidades públicas que tenían a su cargo dichas obligaciones[8].

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Ministerio Público guardó silencio[9].

1.5.- La sentencia de primera instancia.

Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión profirió sentencia el 27 de enero de 2005, oportunidad en la cual denegó las súplicas de la demanda, por considerar, básicamente, que se acreditó que tanto el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– como el Ministerio de Educación Nacional ejercieron oportunamente sus funciones de vigilancia y control, lo cual se materializó en las sanciones que fueron impuestas a la Universidad Antonio Nariño y en la suspensión de los programas académicos que ofrecía esa institución. Por esa razón, el a quo decidió que el daño no era imputable a las entidades públicas demandadas, sino a la referida Universidad que de manera ilegal ofertó un programa académico sin tener autorización para ello; por lo demás, indicó que "la Administración no podía desplegar conducta diferente a la asumida y descrita en la presente providencia"[10].

1.6.- El recurso de apelación.

Contra la anterior decisión, la parte demandante interpuso oportunamente recurso de apelación, el cual fue concedido por el Tribunal a quo el 9 de marzo de 2005 y admitido por esta Corporación el 27 de febrero de 2006[11].

Como motivo de su inconformidad para con el fallo de primera instancia, la parte recurrente manifestó que no hubo una correcta valoración del material probatorio obrante dentro del proceso, lo que le hizo percibir equivocadamente que el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES habían cumplido con sus funciones de inspección y vigilancia, cuando lo cierto era que en el plenario reposan pruebas que acreditan la existencia de una falla del servicio, consistente en haber permitido la divulgación y el funcionamiento del programa académico que no tenía autorización para ello[12].

1.7.- Una vez se dispuso el traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, éste último y la parte demandada guardaron silencio[13].

La parte demandante reiteró los argumentos expuestos con el recurso de apelación e insistió en que se le ocasionó un daño antijurídico por parte de la demandada, derivado de una falla en el servicio de inspección y vigilancia de las instituciones educativas[14].

A su turno, las entidades demandadas reiteraron los argumentos expuestos en primera instancia y, en consecuencia, solicitaron que se confirmara la sentencia de primera instancia[15].

La Sala, al no encontrar causal de nulidad alguna que pudiera invalidar lo actuado, procede a resolver de fondo el presente asunto sometido a su conocimiento.

II. CONSIDERACIONES

2.1.- Competencia.

2.1.1. La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso

de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 27 de enero de 2005, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, comoquiera que la demanda se presentó el 5 de septiembre de 2000 y la pretensión mayor se estimó en la suma de \$250'000.000 por concepto de perjuicios materiales, para cada una de las demandantes, la cual supera el monto exigido -\$ 26'390.000-, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación para aquella época[16].

2.1.2.- En cuanto a la oportunidad para formular la presente acción indemnizatoria, advierte la Sala que el daño por cuya indemnización se demandó -según se indicó-, devino de la falla del servicio de inspección y vigilancia sobre las institución educativa Antonio Nariño, por parte de las demandadas.

Ahora bien, para determinar el momento en el cual ha de efectuarse el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa para el caso concreto, la Sala tendrá como punto de referencia el día **11 de mayo de 1999**, día en que la Subdirectora jurídica del ICFES respondió una comunicación a las demandantes y les informó que la Universidad Antonio Nariño no contaba con la autorización para ofrecer y desarrollar el programa académico denominado "Terapias de cuidados paliativos"[17]. En efecto, en la referida comunicación se manifestó lo siguiente:

"En atención a su escrito radicado en este instituto el 26 de abril de 1999, relacionado con varios interrogantes acerca de los programas de la referencia que desarrolla la Universidad Antonio Nariño, les manifestamos:

1.- (...) La Universidad Antonio Nariño no estaba facultada para ofrecer y mucho menos para desarrollar el programa (Terapias de cuidados paliativos).

2.- En el Sistema Nacional de Información no aparece registrado el programa de rehabilitación psicosocial. Aparece registrado el programa de terapias psicosociales.

La Universidad Antonio Nariño no puede expedir un título que no corresponda al programa para el cual se ingresó y que no se encuentre registrado en el Sistema Nacional de Información.

3.- La autorización que tiene la Universidad es la de expedir el título consignado en el formato diseñado por el ICFES para notificar o informar la creación de programas al ICFES, siempre y cuando el programa se encuentre registrado en el Sistema Nacional de Información".

Así las cosas, por haberse interpuesto la demanda el 5 de septiembre de 2000, se impone concluir que la misma se interpuso dentro de los 2 años que establece el numeral 8° del artículo 136 del C.C.A.

La Sala procederá a estudiar, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, si la entidad demandada es responsable por los hechos narrados en la demanda.

2.2. Lo probado en el proceso.

En atención al material probatorio obrante en el expediente, recaudado oportunamente y con el lleno de los requisitos legales, se tienen debidamente acreditados los siguientes hechos:

- Mediante certificación expedida el 28 de junio de 1999 por la Secretaría General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, se hizo constar que "la

Universidad Antonio Nariño (código 1826), con domicilio en Bogotá D.C., es una institución superior, privada, de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizada como corporación, con personería jurídica reconocida mediante Resolución No. 4571 de 24 de mayo de 1977 por el Ministerio de Educación Nacional"[18].

- Copia simple de un folleto publicitario donde aparece la promoción del programa académico denominado "Terapias de cuidados paliativos", ofertado como "carrera profesional" por la Universidad Antonio Nariño de Bogotá[19].

- Recibos de pagos por conceptos de matrículas, y certificación de notas de cada una de las demandantes, documentos que acreditan la vinculación de las demandantes Martha Isabel Duque Morales, Deicy Stella Castillo Vargas y Claudia Nohemí Quintero Galvis con la institución educativa demandada[20].

- Mediante escrito calendado el 25 de mayo de 1999 se realizó la formulación de pliego de cargos en contra de la Universidad Antonio Nariño por parte del funcionario investigador comisionado por el ICFES, del cual resulta pertinente transcribir lo siguiente:

"1.- Primer cargo: La Universidad Antonio Nariño ha ofrecido y desarrollado sin el cumplimiento de los requisitos legales los programas que a continuación se enumeran:

Derecho (Florencia, Riohacha, Medellín, Puerto Boyacá, Duitama, Quibdó).

Enfermería (Bogotá, Circasia).

Administración de Empresas (Medellín).

Contaduría Pública (Medellín).

Tecnología en sistematización de datos (Medellín).

Ingeniería de Sistemas (Medellín).

Ingeniería de Sistemas (Santa Marta).

Ingeniería Electromecánica (Ibagué).

Comercio Internacional (Buenaventura).

Especialización en Gerencia Social (Medellín).

Especialización en Gerencia Social (Armenia).

Especialización en Odontología Pediátrica (Bogotá).

Terapia de Cuidados Paliativos (Bogotá).

Terapia de Rehabilitación psicosocial (Bogotá).

En el listado de programas que se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Información suministrado por la Secretaría General del ICFES, según comunicación interna 5417 del 2 de septiembre de 1998, **NO aparecen los programas antes mencionados.** (...).

"(...).

Segundo cargo: Cobrar a los estudiantes derechos pecuniarios no autorizados por la ley como la conexión de internet.

Cargo tercero: **Utilizar indebidamente los códigos de los programas registrados en el Sistema Nacional de Información para fines publicitarios, engañando a los estudiantes, por cuanto estos ingresan al programa con el convencimiento de que el programa cuenta con el registro respectivo en el Sistema Nacional de Información para la ciudad en donde se tiene pensado cursar el programa.**

(...).

Cargo sexto: Otorgar títulos con denominación diferente a la autorizada"[21] (negrillas adicionales).

- Luego de agotada la correspondiente etapa probatoria dentro de la investigación administrativa adelantada contra la Universidad Antonio Nariño, el 21 de junio de 2001 el funcionario comisionado del ICFES presentó un informe al Ministro de Educación Nacional, en el cual concluyó lo siguiente:

"1.- Los cargos están llamados a prosperar por obrar en el expediente prueba idónea para demostrar que el rector de la Universidad Antonio Nariño, incurrió en el supuesto de hecho previsto en las normas correspondientes.

2.- El incumplimiento de las disposiciones de educación superior, por parte del rector para la época en que sucedieron los hechos da lugar a la aplicación de la correspondiente sanción.

3.- Teniendo en consideración la gravedad y la magnitud de las faltas cometidas por el rector de la Universidad Antonio Nariño sugiero se imponga la sanción contemplada en el literal c) del artículo 48 de la Ley 30 de 1992, esto es multa de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes"[22].

- Surtido el trámite correspondiente, mediante Resolución No. 2087 de 10 de septiembre de 2001 el Ministro de Educación Nacional de la época decidió, entre otras disposiciones, las siguientes:

Artículo Primero: Imponer a la Universidad Antonio Nariño sanción de suspensión de todos los programas académicos y admisiones a nivel nacional, por el término de un (1) año corrido a partir de la notificación de la presente resolución sin que puedan admitirse alumnos en ninguno de los semestres y bajo ninguna modalidad o circunstancia durante el mismo término, por el desconocimiento e incumplimiento de los objetivos de la Educación Superior.

Artículo Segundo: El ICFES someterá a la Universidad Antonio Nariño a un proceso de evaluación de las condiciones administrativas, académicas y organizacionales, orientado a que la Universidad adopte las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la educación superior contemplados en la Ley 30 de 1992.

Artículo Tercero: Ordenar a la Dirección del ICFES diseñar y ejecutar un plan de contingencia en aras de preservar a los estudiantes de la Universidad Antonio Nariño el derecho a la educación. (...)" (negrillas adicionales).

Los fundamentos que sirvieron de apoyo a la aludida autoridad administrativa para adoptar dicha

decisión fueron, en lo sustancial, los siguientes:

"El Consejo Nacional de Educación Superior CESU, en sesión del 11 de septiembre de 1997 aprobó la necesidad de iniciar un nuevo proceso global de inspección y vigilancia en contra de la Universidad Antonio Nariño. (...). En esa sesión el Consejo Nacional de Educación Superior CESU. Al poner de presente las múltiples denuncias sobre irregularidades en que ha incurrido la Universidad, han dado lugar a diferentes procesos de inspección y vigilancia, **estima que éstas deben tenerse como hechos indicadores de que la misma institución tiene debilidades de orden estructural y no simplemente en los programas académicos en particular, lo que amerita adelantar una investigación global que someta a examen a todos los aspectos de desempeño institucional de la Universidad. (...).**

"Análisis de los cargos y descargos.

Terapias de cuidados paliativos - Terapia de rehabilitación psicosocial.

Existe constancia del registro del programa denominado Terapias Psicosociales.

Advierte la Universidad que remitió al Instituto desde el segundo semestre de 1993, la documentación correspondiente a la creación de la Facultad de Terapias Psicosociales, que ofrecería como programas independientes: Terapias de cuidados paliativos, Terapia de Rehabilitación Psicosocial, Terapia en la comunicación y Terapia en Geriatría.

El 23 de julio de 1997 el rector notifica al ICFES el programa de Terapia en cuidados paliativos radicado 0002731.

Mediante oficio del 24 de septiembre de 1997, el ICFES devuelve dos formatos de notificación informando que los dos programas mencionados son parte del programa de Terapias Psicosociales y no pueden ser programas independientes. Asimismo aclara que las normas de educación superior no contemplan la notificación de facultades, sólo de programas.

Mediante oficios radicados el 23 de abril de 1998 el doctor Antonio Solón Lozada Márquez notifica los programas de Terapia en Rehabilitación Psicosocial en orden a solucionar los problemas planteados.

El 16 de septiembre de 1998 el ICFES devuelve la documentación por considerar que no reunían los requisitos de ley.

Los estudiantes remitieron al ICFES el oficio radicado con el número 015399, solicitando información sobre el registro de los programas de Rehabilitación Psicosocial y Terapia en cuidados paliativos, y cuál sería la solución en caso de no otorgar registros separados.

El doctor Antonio Lozada, remitió oficio el 22 de octubre de 1997 al Subdirector General Técnico y de Fomento del ICFES, mediante el cual y con base en el argumento de autonomía universitaria rechaza el concepto del ICFES en el sentido de que la estructura curricular de los programas informados no corresponden a programas de pregrado.

Con base en lo expuesto no sólo queda probado el ofrecimiento y desarrollo del programa de Terapia en cuidados paliativos sin el pleno de las exigencias legales sino también que la nomenclatura de los títulos no corresponde a la denominación ni contenido de los programas.

"(...).

Obra en el expediente prueba de que la Universidad Antonio Nariño otorgó a unas alumnas el título de Terapeuta en Cuidados Paliativos y posteriormente ante la investigación de que dicho programa no tenía registro, decidió cambiar los diplomas otorgando el título de profesional en Terapias Psicosociales. (...).

Queda con esto probado que se otorgó un título correspondiente a un programa sin registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que a su vez constituye un título con denominación diferente a la autorizada al único programa registrado por la Universidad Antonio Nariño, en ésta área y con nombre similar.

Prueba de estas irregularidades la constituye, además, la denuncia penal instaurada por las estudiantes Martha Duque, Deicy Castillo y Claudia Quintero contra los directivos de la Universidad quienes bajo la gravedad de juramento han manifestado el engaño en que se vieron involucradas y la afección patrimonial de que fueron víctimas. (...).

"Este Despacho encuentra probados los cargos formulados por el funcionario investigador en su oportunidad, señalando que de la lectura cuidadosa del expediente, se desprende que de manera continua se ejerció el derecho de contradicción y garantizó el derecho al debido proceso.

"(...).

Se ha establecido que la Universidad Antonio Nariño en reiteradas oportunidades ante investigaciones administrativas por hechos similares a los que son motivo de ésta, fue objeto de sanciones que se concilian con planes de mejoramiento en aras de causar el menor perjuicio a los estudiantes y en procura del interés general, mientras que la Universidad ha ido creciendo a lo largo y ancho del país haciendo presa de sus programas a incautos estudiantes que en el afán por obtener un título profesional, en algunos casos en el menor tiempo posible y con exigencias mínimas de ingreso (sin acreditar pruebas de Estado), situación que de alguna manera ha inhibido la toma de sanciones ejemplarizantes pero que no puede ser conducta continuada frente a la situación actual de la Universidad que se demuestra en la presente investigación.

Sancionar inocuamente a la Universidad Antonio Nariño y a su rector sería premiar a quien viola la ley sin ninguna excusa, estimulándola y quitándole eficacia a todos los presupuestos legales por medio de los cuales el Estado vigila el cumplimiento de la legislación de la educación superior y la puesta en práctica de los estatutos que se dan a sí mismas las instituciones, en protección de todos los usuarios actuales y potenciales del servicio que se ofrece"[23] (negrillas adicionales).

- Contra la anterior resolución se formuló recurso de reposición por parte de la Universidad Antonio Nariño, el cual fue resuelto mediante Resolución calendada el 11 de diciembre de 2001, en el sentido de confirmar la sanción impuesta a dicha institución educativa[24].

Mediante oficio del 16 de agosto de 2002 la Unidad Octava de Fiscalías de Delitos contra la Fe Pública y el Patrimonio Económico de Bogotá remitió el proceso penal adelantado en contra de la señora Martha Lucía Carvallo y otros por el delito de estafa, el cual fue iniciado en virtud de la denuncia formulada por la señora Martha Isabel Duque Morales, Claudia Nohemí Quintero Galvis y Deicy Castillo Vargas, es decir las mismas demandantes en el actual proceso contencioso administrativo[25]. De dicho encuadernamiento resulta pertinente referir los

siguientes elementos de convicción:

- Denuncia instaurada por las referidas personas el 30 de junio de 1999 en contra de los directivos de la Universidad Antonio Nariño de la época, esto era el Rector, la Secretaria General y la Decana de la Facultad de Terapias, por el delito de estafa[26].

- Providencia proferida el 9 de octubre de 2000 por la Unidad Octava de Fiscalías de Delitos contra la Fe Pública y el Patrimonio Económico de Bogotá, mediante la cual decidió precluir la investigación en contra de las personas investigadas. Como fundamentos de dicha decisión se plasmaron los siguientes argumentos:

"Revisadas cuidadosamente estos documentos, advierte la Fiscalía que las tres denunciadas se matricularon en la carrera de Terapias Psicosociales no como ellas lo afirman que ingresaron a cursar el pensum correspondiente a la carrera de Terapias de cuidados paliativos. A folio 207 se encuentra nota dirigida por la Universidad con fecha noviembre 28 de 1994 a Claudia Nohemí Quintero Gálvis, en donde se le hace saber que el Comité de Admisiones aprobó su ingreso a la Universidad Antonio Nariño en la facultad de terapias psicosociales. A folio 209 la doctora María Victoria Medina remite a esta Fiscalía una constancia en la cual informa que Deicy Stella Castillo Vargas Martha Isabel Duque Morales y Claudia Nohemí Quintero Galvis son egresadas de la carrera de Terapias Psicosociales, no se han graduado, pues no han cumplido con el requisito de elaboración del trabajo de grado.

Dentro de ese panorama probatorio expuesto con antelación, considera esta Delegada que al remitirnos a los requisitos exigidos en el art. 388 del C. de P. P. no se dan a cabalidad los mismos para pronunciarse en contra de los implicados con medida de aseguramiento, toda vez que se desprende sin mayor esfuerzo que no existen dentro del diligenciamiento elementos de juicio suficientes para señalarlos como las personas que incurrieron en el delito de estafa. (...). En este caso en particular no encontramos que a través de los documentos allegados se pueda afirmar que las denunciadas hayan sido sometidas por parte de los funcionarios de la Universidad Antonio Nariño, a tales maniobras con el fin de obtener un provecho ilícito, porque **está plenamente establecido que las inconformes sí se matricularon a la carrera de Terapias Psicosociales y que si bien es cierto a la fecha no han obtenido el título correspondiente a esta carrera profesional no ha sido por causa endilgable a la Universidad sino por falta en el cumplimiento de los requisitos que exige la Universidad conforme a sus reglamentos académicos internos"** (negritas adicionales).

2.3.- Caso concreto.

De conformidad con el material de convicción allegado al proceso, específicamente con la comunicación fechada el 11 de mayo de 1999 por la Subdirectora Jurídica del ICFES, se tiene acreditado el daño sufrido por la entidad demandante, en tanto a través de ese escrito se informó a las aquí demandantes que la Universidad Antonio Nariño no estaba facultada para ofrecer, ni mucho menos para desarrollar el programa de "Terapias de cuidados paliativos", amén de que tampoco ese programa estaba registrado en el Sistema Nacional de Información y que, en consecuencia, se tornaba imposible expedir un título académico.

Así las cosas, el daño en el caso bajo estudio, lo constituye la imposibilidad que tuvieron las demandantes Martha Isabel Duque Morales, Claudia Nohemí Quintero Galvis y Deicy Castillo Vargas de culminar el programa académico de terapias de cuidados paliativos ofrecido y desarrollado en la modalidad de pregrado por la Universidad Antonio Nariño sin contar con la

respectiva aprobación del Ministerio de Educación e ICFES, con lo cual vieron así frustradas sus expectativas de obtener el título profesional en dicho programa.

Ahora, si bien es cierto que mediante providencia proferida el **9 de noviembre de 2000** la Fiscalía Octava Seccional de Bogotá precluyó la investigación penal en contra de las directivas de la Universidad Antonio Nariño, por haber concluido que las demandantes se habían inscrito al programa de terapias psicosociales y no al de terapia de cuidado paliativo, de lo cual infirió que no se configuró el delito de estafa, lo cierto es que, posteriormente, en el proceso administrativo adelantado contra la Universidad Antonio Nariño se determinó -en la referida Resolución 2087 del **10 de septiembre de 2001**-, que esa institución había ofertado y desarrollado varios programas académicos sin contar con el registro académico respectivo, así como había expedido títulos de carreras que no estaban registradas en el sistema de información de educación superior; asimismo, se tiene que las ahora demandantes probaron con los respectivos recibos de matrículas y certificado de notas que se encontraban matriculadas en el programa de Terapias de cuidados paliativos, programa respecto del cual no pudieron obtener título profesional, pues de conformidad con la comunicación expedida por la Secretaría Jurídica del ICFES el 211 de mayo de 1999, la Universidad Antonio Nariño "no estaba facultada para ofrecer y mucho menos para desarrollar ese programa".

Así las cosas, establecida la existencia del daño fundamento de la presente acción, aborda la Sala el análisis de imputación con el fin de determinar si en el caso concreto dicho daño le puede ser atribuido a la Administración Pública demandada y, por lo tanto, si constituye deber jurídico a cargo de ésta resarcir los perjuicios que del mismo se derivan y si la sentencia debe ser confirmada o revocada.

En cuanto al aludido daño antijurídico, la parte actora sostuvo a lo largo del trámite de la presente acción que la afectación a su patrimonio se produjo por una falla del servicio imputable a la demandada, por cuanto, se permitió que la Universidad Antonio Nariño ofertara y desarrollara el programa académico que cursaron las ahora demandantes, sin que se hubiese cumplido de forma seria y efectiva con las obligaciones sobre vigilancia e inspección que legal y constitucionalmente les correspondía realizar.

A partir de esa causa petendi, como resulta evidente, la parte demandante estructuró su argumentación hacia la configuración de una falla del servicio, régimen que supone, para la prosperidad de las pretensiones de la demanda, tanto la acreditación del daño, como de los elementos constitutivos de la responsabilidad de la Administración.

La Sala, de tiempo atrás, ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continúa siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual[27].

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, consistente en que las autoridades de la República tienen el deber de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades "debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del

personal, medios a su alcance, capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera"[28], así, las obligaciones que están a cargo del Estado –y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión–, han de mirarse en concreto frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo[29].

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; por el contrario, si el daño ocurre pese a su diligencia no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

Ahora bien, la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía[30].

Con fundamento en lo anterior, debe la Sala establecer si en el presente asunto se configuraron los elementos para declarar la responsabilidad de la Administración por una falla en la prestación de los servicios a su cargo, en este caso relativos a las funciones de inspección, vigilancia y control de entidades educativas.

Ciertamente, para determinar la imputabilidad del daño a las entidades demandadas en el presente caso, es necesario revisar el contenido de las obligaciones y atribuciones que por fuente normativa recaían en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– y en el Ministerio de Educación Nacional, en relación con las fallas del servicio alegadas por la parte demandante. En caso de que se establezca que la Administración demandada incurrió en omisión en el cumplimiento de sus obligaciones, será necesario analizar si el daño padecido por los accionantes habría podido evitarse con un cabal cumplimiento de las potestades existentes en cabeza de las entidades accionadas.

2.4. Aspectos generales sobre las obligaciones a cargo del Estado en materia de inspección y vigilancia educativa.

En primer lugar, se advierte que en el ordenamiento jurídico colombiano existen preceptos de rango constitucional y legal que desarrollan el aludido bien jurídico[31], el cual es concebido no sólo como un activo de interés de la comunidad en general –en su calidad de servicio público–, sino también como un derecho en cabeza de los coasociados, susceptible de protección subjetiva por las vías administrativas y judiciales que sean pertinentes[32]. Al respecto, dispone el artículo 67 de la Constitución Política:

"ART. 67.- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

"(...).

"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.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley".

De la anterior norma se advierte que le corresponde al Estado y a sus entidades velar por la suprema inspección y vigilancia de la educación, función ésta que, a su vez, tiene por objetivo garantizar la calidad del servicio, así como también el cumplimiento de sus principios y objetivos establecidos por la Constitución, la ley y los reglamentos. No obstante, el ordenamiento jurídico distinguió las potestades que en ese sentido fueron otorgadas a diferentes ramas del Estado y, con base en dicha diferenciación, atribuyó al legislador las atribuciones de desarrollo legal de las normas constitucionales relacionadas con la prestación del servicio público, mientras que las funciones de inspección y vigilancia las radicó en cabeza del poder ejecutivo.

En efecto, es la misma Constitución la que fija a cargo del legislador ordinario, según lo dispuesto en la cláusula general de competencias del Congreso –artículo 150–[33], la función de expedir normas para regular en abstracto el servicio de educación y, por su parte, en los numerales 21 y 22 del artículo 189[34] *ibídem*, dispone que al presidente de la República le corresponde ejercer la inspección y vigilancia del servicio de educación, facultades todas ellas que han sido comentadas por la Corte Constitucional, como pasa a citarse:

"Tal como se ha señalado, la Constitución concibe la educación como un derecho de la persona y como un servicio público (Art. 67). La propia Carta define, en esos dos frentes, la articulación de las fuentes de producción normativa.

El artículo 67 de la Constitución señala que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. Se trata de un principio general, que, en cuanto no se refiere a un órgano específico del Estado, no contiene atribución específica de competencias, las cuales, para los efectos previstos en la norma constitucional, deben establecerse con base en las reglas generales de distribución de competencias contenidas en la propia Constitución, y en las previsiones específicas que en relación con la educación o con los servicios públicos, se realizan en ella.

De acuerdo con la distribución general de competencias, la función de regulación, entendida en este caso en su dimensión genérica, no como modalidad de intervención administrativa, sino como referida a la expedición de normas imperativas de carácter general y abstracto, corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, en virtud de la cláusula general de competencia que tiene para el desarrollo de la Constitución (C.P. arts. 14 y 150). A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 21 y 22 del artículo 189, la función de inspección y vigilancia de los servicios públicos en general y de la educación, en particular, corresponde al Presidente de la República.

De este modo, en general, el desarrollo de los postulados constitucionales en materia educativa corresponde al legislador, al paso que la inspección y vigilancia de la enseñanza se ejerce por el Presidente de la República "conforme a la ley" (C.P. art. 189, num. 21)[35].

El Congreso de la República cumplió su papel de desarrollo legislativo de las previsiones

constitucionales antes comentadas, mediante la expedición de la Ley 30 de 1992[36], que en su artículo 3º consagró la regla general –de rango legal– sobre suprema inspección y vigilancia de la educación que debe efectuar el Estado, tal como pasa a citarse:

"ART. 3º.- El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior".

Obsérvese cómo el legislador hizo una consagración normativa que, a primera vista, puede implicar una situación de tensión, como lo es la coetánea estipulación de las prerrogativas relacionadas con la autonomía universitaria[37], y aquellas atinentes al ejercicio de la inspección y vigilancia por parte del Estado[38]. No obstante, a pesar de que la autonomía universitaria implica, en principio, la no intromisión del Estado en la forma en cómo se presta el servicio al interior de las instituciones educativas, tal garantía está circunscrita a ciertos aspectos específicos que pueden autodeterminar las universidades –fijar reglamentos, estatutos, autoridades académicas, administración, etcétera–, los cuales, en todo caso, dejan salva la obligatoria intervención del Estado para velar por la calidad del servicio y el cumplimiento de sus fines, tal como lo establecen las otras normas –de rango constitucional y legal– a las que se ha hecho alusión. Al respecto, en relación con la autonomía universitaria, dispone el artículo 28 de la Ley 30 de 1992:

"ART. 28.- La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".

Es así como el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia –por contraposición a la autonomía universitaria– significa, de suyo, que las autoridades estatales en materia de educación tienen la potestad de verificar las condiciones en que se presta el servicio en las diferentes instituciones educativas, de conformidad con los principios y potestades establecidos en los artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992; y también de imponer las sanciones que establece dicho cuerpo normativo en sus artículos 48 y siguientes, sin que ello implique el desconocimiento de la garantía consagrada en el artículo 69 constitucional pues, como se ha sostenido en una prolífica y uniforme línea jurisprudencial, la autonomía universitaria no autoriza a las instituciones de educación superior para que actúen como 'ruedas sueltas' dentro del sistema educativo[39]. Al respecto ha dicho la Sección Primera del Consejo de Estado:

"En fin, el principio constitucional de la autonomía universitaria está inserto en un contexto de facultades del Estado para ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza superior, con miras a garantizar su calidad y el cumplimiento de los objetivos legales y estatutarios en la actividad de las instituciones de educación superior"[40].

No obstante, en los nombrados artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992, antes que consagrarse unos procedimientos específicos y unas causales de inspección y/o intervención en la actividad de las instituciones de educación superior, el legislador optó por fijar un catálogo programático contentivo de los fines que se persiguen con el ejercicio de tales funciones, así como también una enumeración de los principios que orientan dicha actividad, con lo que no es posible determinar

una dogmática de casos en los cuales sea perentoria la intervención estatal, y en los que la ausencia de inspección o vigilancia implicaría una omisión en el ejercicio de dichas funciones. Sólo marginalmente se consagraron algunas consecuencias jurídicas específicas, cuando se verifica el incumplimiento por parte de las instituciones educativas, de los fines para los cuales está establecido el servicio público.

Así, en el artículo 31 eiusdem se dispone que las atribuciones de fomento, inspección y vigilancia, estarán orientadas a la consecución de objetivos primordialmente relacionados con el desarrollo de la educación, y sólo algunos de los principios previstos en la norma están relacionados con las actividades de inspección y vigilancia, las cuales tienen una configuración programática, en el sentido de fomentar los mecanismos de control, pero sin indicar la forma en como éstos deben materializarse. Al respecto dice la norma:

"ART. 31.- De conformidad con los artículo 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:

- a) Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
- b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.
- c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley.
- d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de educación superior y fortalecer las condiciones especiales para su desarrollo.
- e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable.
- f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.
- g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.
- h) Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior.
- i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en directivos y docentes de las instituciones de educación superior".

Por su parte, en el artículo 32, se habla sobre los procesos de evaluación que deben apoyar, fomentar y dignificar la educación superior, pero ninguna previsión específica se estipuló acerca de los mecanismos concretos que deberían permitir la consecución de esos fines, ni tampoco se definieron los pasos comprendidos en los procedimientos evaluadores, hecha la salvedad de alguna estipulación sobre las consecuencias penales de invertir los recursos de la educación en finalidades diferentes a los objetivos normativamente establecidos para dicho servicio público. El tenor literal de la norma es el siguiente:

ART. 32.- La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá

indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33[41] de la presente Ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar por:

- a) La calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.
- b) El cumplimiento de sus fines.
- c) La mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.
- d) El adecuado cubrimiento de los servicios de educación superior.
- e) Que en las instituciones privadas de educación superior, constituidas como personas jurídicas de utilidad común, sus rentas se conserven y se apliquen debidamente y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de sus fundadores. Por consiguiente, quien invierta dineros de propiedad de las entidades aquí señaladas, en actividades diferentes a las propias y exclusivas de cada institución será incurso en peculado por extensión.
- f) Que en las instituciones oficiales de educación superior se atienda a la naturaleza del 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.

El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de Educación Superior se cumplan los objetivos previstos en la presente ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación.

Ahora bien, la Ley 30 de 1992 también dotó a las entidades encargadas de ejercer las funciones de inspección y vigilancia, de sendas facultades para imponer sanciones a las instituciones educativas que, después del agotamiento del proceso pertinente, fueran consideradas incurso en violación de los principios y objetivos del servicio de educación, lo cual fue previsto en los artículos 48 y siguientes. De dichas normas resulta pertinente resaltar las siguientes previsiones.

En el artículo 48, la ley dispone que podrán ser sancionadas las instituciones de educación superior que incurran en violación de los postulados de la ley, previo cumplimiento del debido proceso. Las sanciones van desde la amonestación y la imposición de multas, hasta la cancelación de los programas académicos y de la personería jurídica del correspondiente establecimiento educativo[42].

En el artículo 49, se consagra el catálogo de conductas que se consideran merecedoras de las sanciones previstas en el artículo anterior, entre ellas las relacionadas con la oferta de programas académicos sin el cumplimiento de los requisitos correspondientes. También se estima como comportamiento susceptible de sanción, el desvío de los objetivos para los cuales está fijada la educación. El texto de la norma es el siguiente:

"ART. 49. Las sanciones a que se refieren los literales d), e), f) y g) del artículo anterior, sólo podrán imponerse previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) por el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución motivada en los siguientes casos:

- a) Por desconocer, incumplir o desviarse de los objetivos señalados a la educación superior en el artículo 6° de la presente Ley.

b) Por incumplir o entorpecer las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Gobierno Nacional.

c) Por ofrecer programas sin el cumplimiento de las exigencias legales.

Contra los actos administrativos impositivos de sanciones procederá el recurso de reposición que deberá interponerse en la forma y términos previstos por el Código Contencioso Administrativo".

En el artículo 50 se estipulan las funciones de investigación y registro que corresponden al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, en relación con el ejercicio de las facultades sancionatorias que se vienen aludiendo. Al respecto, dice la norma que el Ministerio de Educación Nacional puede ordenar la apertura de investigaciones a través del ICFES quien, a su vez, tiene a su cargo la función de "... llevar el registro de las sanciones impuestas y adoptar las medidas conducentes para que se hagan efectivas...".

En el artículo 52, se prevé la caducidad de la acción sancionatoria en un término de "... tres (3) años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta...".

También deben señalarse las previsiones de la Ley 30 de 1992 en relación con los sistemas de acreditación e información de instituciones de educación y programas académicos, según lo dispuesto en los artículos 53 a 56, de los cuales es pertinente resaltar que el legislador previó la creación de dos tipos de sistemas: uno denominado Sistema Nacional de Acreditación para Instituciones de Educación Superior[43], y otro con el nombre de Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–[44], ambos orientados al objetivo de garantizar que los usuarios del servicio tengan al alcance de la mano toda la información relacionada con las cuestiones objeto de los referidos sistemas. Muchas de las funciones de verificación de la calidad del servicio dependen de los procesos de autoevaluación que, para efectos de la acreditación, efectúen las mismas instituciones, según lo dispone el artículo 55 eiusdem, en los siguientes términos:

"ART. 55.- La autoevaluación institucional es una tarea permanente de las instituciones de educación superior y hará parte del proceso de acreditación.

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), cooperará con tales entidades para estimular y perfeccionar los procedimientos de autoevaluación institucional".

Al respecto, ha dicho la jurisprudencia que bajo las previsiones de la Ley 30 de 1992 relacionadas con el registro de programas e instituciones, se produjo una suerte de "desregulación" del sistema de educación, en la medida en que las funciones de inspección y vigilancia sobre la calidad de la educación, quedaron mediatizadas por la forma como se hiciera la autoevaluación al interior de las instituciones de educación superior. Ello se dijo por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia del 12 de junio de 2008, providencia en la cual se pone de presente que, por la "desregulación" del servicio de educación ocurrida en vigencia de la Ley 30 de 1992, se propició la proliferación de instituciones educativas de baja calidad, en la medida en que los programas académicos e instituciones dejaron de requerir acreditación previa para su entrada en funcionamiento. Se cita in extenso la mencionada providencia, por su pertinencia con los temas que se discutirán más adelante en el análisis de la falla del servicio en el caso concreto:

"Según los artículos 67 de la Constitución Política y 3º de la Ley 30 de 1992, compete al Estado velar por la calidad de la educación mediante el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia.

La educación superior y sus instituciones deben encaminarse a prestar a la comunidad un servicio de calidad que comprenda los medios y procesos empleados, la infraestructura institucional, las condiciones en que se desarrolla en cada IES, así como los resultados académicos en términos de logros de los educandos.

El Presidente de la República está habilitado para crear mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos que ofrecen las instituciones de educación superior (artículo 31, Ley 30 de 1992).

Los procesos de evaluación que apoyen, fomenten y dignifiquen la educación superior deberán velar por su calidad (artículo 32 ídem).

5.5. Los antecedentes de la institucionalización del registro calificado de los programas académicos universitarios, para asegurar la calidad de la educación superior.

Antes de la expedición de la Ley 30 de 1992, el Estado ejercía por conducto del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– un control previo sobre la calidad de los programas curriculares, en cuya virtud debían obtener aprobación previa para que las instituciones de educación superior pudieran ofrecerlos y desarrollarlos.

Como consecuencia de la desregulación de la educación superior que en el marco de la autonomía universitaria hizo la Ley 30, se suprimieron el control y aprobación previos de los programas curriculares que el Estado ejercía por conducto del ICFES, en desarrollo de su función de inspección y vigilancia de la educación.

En ese contexto, el papel del ICFES fue redefinido y su función –que antes comprendía la aprobación del contenido de los programas académicos– en la Ley 30 quedó circunscrita a registrarlos en el Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior (SNIES), conforme a la reglamentación que de esta exigencia hicieron los decretos 837 de 1994[45] y 1225 de 1996[46], con fines informativos y no de evaluación de su calidad.

El control previo y directo que en el régimen anterior ejercía el ICFES fue reemplazado por la **acreditación institucional...** que las instituciones de educación superior universitaria cumplen en forma **voluntaria** ante el Consejo Nacional de Acreditación.

El nuevo régimen tuvo por premisa que el sistema aseguraría la calidad de la educación superior ejerciendo su propia calidad de autorregulación y que la competencia entre las instituciones educativas por matrículas actuaría como incentivo para promoverla. Se consideró además que la injerencia del Estado en el contenido de los programas resultaba contraria a la autonomía universitaria y que los trámites le restaban dinamismo y agilidad al proceso.

La desregulación de la educación propició prácticas distorsionadas que condujeron a la proliferación de instituciones y programas en detrimento de la calidad y pertinencia de la educación superior colombiana[47].

La deficiente calidad de los programas académicos ofrecidos por las instituciones de educación superior (IES) al amparo de una mal entendida autonomía universitaria obligó al Estado a

instituir en forma obligatoria el registro calificado de los programas académicos, de cuya regulación normativa se ocupa el Decreto acusado"[48].

Comoquiera que una parte de la falla del servicio endilgada a la entidad demandada, está relacionada con la falta en el registro de un programa académico en el sistema SNIES, la Sala se ocupará de las previsiones normativas que le son pertinentes a dicho sistema, en apartes ulteriores de la presente providencia, al estudiar en concreto las imputaciones que se hacen a la entidad demandada.

De las consideraciones generales anteriormente expuestas, la Sala extrae las siguientes conclusiones en relación con las previsiones generales estipuladas en la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, frente a las facultades de inspección y vigilancia que le atañen al Gobierno Nacional en relación con la prestación del servicio de educación superior, y la protección de ese bien jurídico en su calidad de derecho subjetivo:

- Las funciones de inspección y vigilancia atribuidas al Estado por las normas que se vienen comentando, deben ser interpretadas de forma sistemática con la prerrogativa de la autonomía universitaria, de tal manera que el ejercicio de esta última no implique que queden vedados a la administración algunos terrenos susceptibles de supervisión, los cuales deben ser controlados a efectos de garantizar la calidad y el cumplimiento de los fines de la educación.
- En las normas sobre educación no se consagran eventualidades concretas en las que se considere obligatorio el inicio de procedimientos de inspección, vigilancia y/o control respecto de la actividad de las instituciones educativas, por lo que debe considerarse –en principio– que se trata de una potestad que depende de la discrecionalidad de las autoridades en materia educativa, quienes deben determinar las situaciones y los mecanismos que consideren más adecuados para el ejercicio de las aludidas funciones.
- La ausencia de normatividad que regule en forma pormenorizada los procesos de inspección y vigilancia de las actividades desplegadas por las instituciones de educación superior, contrasta con la expresa y minuciosa consagración de las facultades sancionatorias a cargo del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–. En este punto es posible verificar, con base en la sola lectura de las normas constitucionales y la Ley 30 de 1992, el contenido obligacional a cargo de las mencionadas entidades sólo en lo relacionado con las facultades disciplinantes, pero no tanto así frente a las atribuciones de inspección y vigilancia, cuya consagración resulta ser más programática y etérea.
- Aunque las funciones de vigilancia y control son mencionadas de forma reiterativa en las normas sobre educación, es muy general y programática la previsión que de dichas atribuciones se hizo, de tal forma que para precisar el contenido obligacional a cargo de la administración en este sentido, resulta indispensable consultar las regulaciones que por vía de decreto haya expedido el gobierno nacional en ese sentido.
- En lo que tiene que ver con los sistemas de registro e información de la educación, en la Ley 30 de 1992 se propició un proceso de "desregulación" del servicio, en la medida en que la inscripción de instituciones y programas académicos tiene finalidades meramente informativas, y no implica la revisión previa de su calidad, la cual quedó supeditada a los procesos de autoevaluación que hicieran los establecimientos de educación superior. Ello sin perjuicio de las regulaciones que después se expidieron en relación con los sistemas de información[49], las cuales serán tratadas en los acápites subsiguientes de la presente sentencia. En todo caso, aclara

la Sala que la comprobación de la situación aludida en este punto, no puede implicar que se pase por alto la finalidad última para la cual fueron establecidos los sistemas de información, que lo es proveer los mecanismos idóneos para poder garantizar la calidad en la prestación del servicio de educación superior[50].

Como se observa, aunque la normatividad sobre educación es explícita y pormenorizada frente a la tutela ex post facto de la educación como bien jurídico, es decir, en cuanto a la sanción de las conductas que atentan contra ella, dicha legislación se torna demasiado general en lo que tiene que ver con el control ex ante de la calidad, por medio de actividades de vigilancia y control, situación ésta que dificulta la determinación, con base sólo en las normas de rango legal y constitucional, del contenido obligacional que debe tenerse en cuenta para efectos de verificar la comisión de una falla del servicio por parte de las entidades encargadas del ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia.

Tal situación de relativa indeterminación de los procesos y mecanismos de vigilancia y control, implica que sea necesario proceder a revisar las disposiciones reglamentarias expedidas por vía de decreto, frente al tema concreto de las fallas alegadas en el proceso de la referencia, que lo son las supuestas omisiones cometidas, por un lado, en el registro del programa académico ofertado por la Fundación para la Educación Superior Real de Colombia y, por otra parte, en el ejercicio de las funciones de vigilancia y control de dicho programa académico, por parte del ICFES y el Ministerio de Educación Nacional.

El contenido obligacional que existía a cargo del ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, en relación con la inscripción y registro de programas académicos de educación superior en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, estaba consagrado en el Decreto 1225 del 16 de julio de 1996 el cual, a su vez, hacía una remisión expresa a lo dispuesto en los Decretos 1403 del 21 de julio de 1993 y 837 del 27 de abril de 1994.

Así, el Decreto 1225 del 16 de julio de 1996, "por el cual se reglamenta la publicidad y el registro de programas académicos de educación superior", establece lo relacionado con los requisitos que deben ser cumplidos por los programas de pregrado ofertados por las instituciones de educación superior, previo a la inclusión de los mismos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–. Al respecto reza la norma:

"ART. 7º.- Las entidades que obtengan reconocimiento como instituciones de educación superior tendrán que notificar o informar los respectivos programas que hayan sido presentados y sustentados en el estudio de factibilidad socioeconómica de acuerdo con lo establecido en los decretos 1403 de 1993, 836, 837, 2790 y 2791 de 1994, y aquellos que los modifiquen o adicionen".

El Decreto 1403 del 21 de julio de 1993, "por el cual se reglamenta la ley 30 de 1992"[51], estipula la información que las instituciones de educación superior deben remitir al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de inscribir programas de pregrado en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–. Del mismo modo, el decreto establece la posibilidad de que se comisione al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, con la finalidad de que dicha entidad pueda, si lo considera necesario, formular recomendaciones para que el programa académico se adapte a los objetivos que le atañen a la educación superior, según las normas pertinentes.

En el Decreto 0837 del 27 de abril de 1994, "por el cual se establecen los requisitos para notificar

e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y especialización de educación superior"[52], se dispuso nuevamente que era obligación de los representantes legales de las instituciones de educación superior, notificar a las autoridades administrativas encargadas de la inspección y vigilancia de la educación –Ministerio de Educación Nacional e ICFES–, todo aquello que tuviera que ver con la creación, estado y desarrollo de los programas de pregrado llevados a cabo en los establecimientos educativos, lo cual tiene por objetivo mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES– y, además, propiciar la instauración de procesos de autoevaluación dentro de las instituciones.

En el artículo 3º, se dispone que toda novedad en los programas académicos, debe ser informada de manera oportuna al ICFES y al Ministerio de Educación Nacional, lo cual debe hacerse a través de los formularios establecidos para tal fin por las autoridades correspondientes:

"ART. 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 Ministerio de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES".

La actualización de la información consagrada en la norma antes citada, debe hacerse de forma periódica, lo cual es un presupuesto esencial para la actualidad de los datos registrados en los sistemas de información, así como también para facilitar el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia[53]. Es por ello que en el artículo 6º se establece que la información debe renovarse cada cinco (5) años, so pena de no poder seguir funcionando el programa académico, a menos que los cambios en el mismo se hagan antes de que se cumpla ese período de tiempo:

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

(...)

Parágrafo 3º. En el caso de los programas que se creen o se desarrollen mediante convenio, la notificación, la información o la actualización, según sea el caso, deberá ser suscrita por los representantes legales de las instituciones. Si se trata de creación de un programa, se anexará el convenio respectivo".

Ahora bien, tal como ocurría con algunas de las previsiones del ya analizado Decreto 1403 de 1993, la norma que ahora se estudia habilita al Ministerio de Educación Nacional para efectuar, si lo considera necesario, visitas de campo en las instituciones educativas para efectos de verificar la información reportada a los sistemas de información, lo cual es una manifestación del ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia. Las inconsistencias detectadas en los datos reportados al momento de la correspondiente notificación, pueden dar lugar a la imposición de las sanciones establecidas en la Ley 30 de 1992, todo lo cual está normado por el artículo 7º del Decreto 837 que se viene comentando:

"ART. 7º.- 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, cuando así lo estime necesario, la información suministrada por las instituciones de Educación superior, con

el objeto de velar por la prestación del servicio público educativo y por la función social de la educación. La comprobación de inexactitudes o deficiencias en la información suministrada por las instituciones o la inobservancia de las condiciones en ella previstas para la creación y funcionamiento de programas académicos de pregrado y especialización, dará lugar a la aplicación de lo establecido en el Capítulo IV del Título II de la Ley 30 de 1992.

En el artículo 8º eiusdem se dispone que, una vez efectuada la notificación en debida forma, es obligación del Ministerio de Educación Nacional y del ICFES llevar a cabo el registro del programa académico en el sistema SNIES:

"ART. 8º. Una vez el Ministro de Educación Nacional manifieste por escrito estar notificado de los programas a que se refiere el artículo 3º de este Decreto, ordenará al ICFES su registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior mediante resolución. En los casos de estar la institución sólo obligada a la información sobre programas, una vez haya sido informado el ICFES, se procederá a su registro".

Así, es pertinente resaltar que la actualización de los datos que reposan en los sistemas de información, es presupuesto indispensable para que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior puedan ejercer las funciones de inspección y vigilancia que les corresponde. Además, la mayor carga relacionada con la actualización de los sistemas de información, según la normatividad aplicable al sub lite, reposa sobre el cumplimiento de la obligación de notificación que existe a cargo de las instituciones que son vigiladas y controladas, mientras que la verificación de los datos depende de la discrecionalidad de las autoridades que deben ejercer el control sobre el servicio de educación.

Ello implica que, según establecen los decretos aplicables al caso concreto, una vez remitida en debida forma la información correspondiente, debe el ICFES inscribir el programa académico sin que sea necesaria una acreditación previa de la calidad del mismo, requisito éste que, en relación con los programas de formación técnica, sólo fue establecido en la normatividad posterior relacionada con el registro calificado de programas académicos[54].

De conformidad con lo expuesto respecto de los decretos analizados, para la Sala es claro que en los sistemas de información de la educación superior, se optó por una regulación que no obligaba a las entidades que tienen a su cargo la inspección y vigilancia, a efectuar una verificación de la información previamente a la inscripción del programa académico, sino que dicha revisión quedaba a instancias de la discrecionalidad de las mencionadas entidades, quienes podían efectuar visitas o investigaciones sobre las condiciones de oferta del programa, sólo si "así lo estiman necesario".

En el marco de esa discrecionalidad, cabe preguntarse si la verificación de los requisitos para la inscripción de un programa en los sistemas de información, debe hacerse sólo con base en los decretos pertinentes –que tan sólo imponen la obligación de remitir una información–, o si la revisión debe hacerla el ICFES verificando la legalidad del programa también frente a otras normas jurídicas, como por ejemplo aquellas que tienen que ver con el ejercicio de la profesión cuyo título se pretende otorgar después de cursarse el programa académico postulado, bajo el entendido de que la Constitución Política y la Ley 30 de 1992, establecen que el principal objetivo de las funciones de inspección y vigilancia, es velar por la calidad de la educación[55].

Frente a esa cuestión, la Sala considera pertinente reiterar que, si bien la discrecionalidad implica cierta libertad a la hora de desplegar las funciones administrativas dotadas de ese atributo, las

decisiones que en ese sentido asuma la administración deben estar siempre orientadas a la consecución de los fines establecidos por las normas jurídicas, no sólo por aquéllas que autorizan la facultad discrecional[56], sino también por todas las que tienen que ver con el cumplimiento de los fines del Estado[57], máxime cuando ésta es la causa final para la cual está instituida la administración[58]. Al respecto ha dicho la jurisprudencia:

"... Sin embargo, en el seno de un Estado de Derecho, las decisiones de la Administración, a la que se encomienda la gestión de los intereses generales, no pueden adoptarse por mero capricho o siguiendo el libérrimo arbitrio del decisor de turno. La salvaguarda de esos intereses generales obliga a sus gestores a decidir, por imperativo constitucional, con acatamiento de los principios de objetividad e interdicción de la arbitrariedad ^{3/4} artículo 209 de la Constitución Política. Ello implica que la elección entre las diferentes alternativas que la discrecionalidad comporta debe realizarse atendiendo a criterios objetivos, fijados en sede aplicativa por la autoridad administrativa en cuanto no previstos por la norma (que por tal razón ha dejado abierta la posibilidad de opción entre una o varias consecuencias jurídicas). De ahí que resulte mucho más acorde con la función constitucionalmente encomendada a la administración en un Estado de Derecho, sostener que la discrecionalidad administrativa consiste en habilitación para completar el supuesto de hecho de la norma habilitante...

(...)

Es ésta, igualmente, a juicio de la Sala, la concepción de la discrecionalidad administrativa que subyace a la redacción de la norma que, en el Código Contencioso Administrativo colombiano, se ocupa de la figura en cuestión. No de otra forma habría de entenderse la exigencia formulada por el artículo 36 de dicho Estatuto en el sentido de que el contenido discrecional de una decisión administrativa debe adecuarse a los fines de la norma que la autoriza, así como ser proporcional a los hechos que le sirven de causa. Sólo un criterio objetivo y razonable que justifique la elección entre la pluralidad de alternativas de las que dispone la administración en el caso concreto, permitirá constatar si la opción por la que se decanta respeta los límites establecidos por el referido artículo 36 C.C.A...[59].

Así las cosas, la verificación de los requisitos consagrados en el citado artículo 1º del Decreto 1403 de 1993 –ver supra párr. 14.2.2.1–, debe realizarse teniendo en cuenta una hermenéutica que favorezca la realización de las finalidades para las cuales fueron consagradas dichas facultades de revisión. Ello significa que, tratándose de la inclusión de programas académicos en los sistemas de información de la educación superior, era obligación a cargo del Ministerio de Educación Nacional y del ICFES revisar exhaustivamente la concordancia del plan de estudios postulado, con todas aquellas normas que afecten el desarrollo de la actividad académica, entre ellas las que regulan la profesión u oficio cuyo ejercicio se pretende instruir, y no sólo a la luz de los requisitos formales establecidos en los decretos que se vienen estudiando.

En lo que tiene que ver con **las obligaciones relacionadas con la inspección y vigilancia de programas de pregrado**, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2790 del 22 de diciembre de 1994, "por el cual se dictan normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado de educación superior", en cuyos considerandos se dijo que el objetivo de la aludida reglamentación, era regular parcialmente el control estatal sobre la actividad de las instituciones de educación superior, hasta tanto fueran expedidas reglamentaciones más precisas acerca de los sistemas nacionales de información a que se refirió la Ley 30 de 1992 en sus artículos 53 a 56[60], ya referidos en un aparte anterior de la presente providencia.

Así, en el decreto que pasa a estudiarse se establecieron una serie de normas orientadas a propiciar procesos de verificación por parte del Ministerio de Educación Nacional[61], en relación con la creación, modificación y desarrollo de los programas ofertados por las instituciones de educación superior, mecanismos cuya puesta en marcha depende de que la autoridad inspectora lo considere necesario, es decir, la inspección y vigilancia –tal como ocurre con las otras funciones referidas en las normas anteriormente estudiadas–, sigue siendo determinada por la discrecionalidad de las autoridades administrativas, sin que en el decreto se hubieran establecido mecanismos de acreditación que sean previos a la entrada en funcionamiento de los nuevos programas de educación superior, o que condicionen la permanencia de aquellos que ya se encontraran en marcha.

Además, en la mencionada norma se estableció como presupuesto para que fuera posible el ejercicio de la inspección y vigilancia, que los representantes legales cumplieran con su obligación de notificar al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES sobre cualquier cambio en el desarrollo o creación de programas académicos, todo lo cual está consagrado en los artículos 2º y 3º, tal como pasa a transcribirse:

ART. 2º. 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.

ART. 3º. 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 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...

Lo anterior implica que si tales informaciones no son notificadas a las aludidas instancias administrativas, entonces nada las obliga –en principio– a poner en marcha los mecanismos de verificación regulados en el decreto bajo análisis, a menos que ello se considere necesario desde un punto de vista discrecional. Otro tanto se dispuso respecto de los programas que se encontraran en marcha para la época de entrada en vigencia del decreto, en cuyo artículo 7º se consagró lo siguiente:

"ART. 7º.- Los programas de educación superior creados después de la vigencia de la Ley 30 de 1992, y actualmente en funcionamiento, podrán ser sometidos al proceso contemplado en el artículo 1º del presente decreto para verificar las condiciones bajo las cuales se desarrollan y si de la evaluación correspondiente se concluye que presentan deficiencias en la calidad básica, o en los objetivos de la educación superior, o en la formación integral de los estudiantes, el Ministerio de Educación Nacional, con asesoría del CESU formulará y conforme con sus orientaciones, a través del ICFES, las observaciones que sean del caso, señalando las medidas correctivas necesarias para sanear las deficiencias encontradas.

En el anterior orden de ideas, es claro también que el ejercicio de las funciones de inspección y

vigilancia propiamente dichas, depende de las informaciones remitidas a la administración por parte de las instituciones educativas y, además, el despliegue de esas labores de control está sometido al imperio de la discrecionalidad de las entidades responsables, la cual, se reitera, debe ser ejercida de conformidad con la finalidad y objetivos de las normas que autorizan la facultad discrecional.

En conclusión, después de la revisión de todas las normas aplicables al caso sub judice, que regulan las funciones administrativas relacionadas con el registro de programas académicos en los sistemas de información de la educación, por un lado, y también con la inspección y vigilancia de la actividad desarrollada por las instituciones de educación superior, por el otro, observa la Sala que los procesos de verificación in situ respecto de la calidad de las cuestiones vigiladas tanto por el Ministerio de Educación Nacional como por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, no se inician de manera previa a la puesta en funcionamiento de los programas académicos, sino que se realizan a posteriori sólo en aquellos casos en los que las entidades lo consideren pertinente[62].

2.5.- Imputación del daño antijurídico al Estado.

Para el caso sub examine, al revisar las actuaciones realizadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES– y el Ministerio de Educación Nacional, en comparación con el contenido obligacional que les atañía a dichas entidades frente al programa académico denominado "Terapias de cuidados paliativos" ofertado y desarrollado por la Universidad Antonio Nariño y, en relación con la inspección y vigilancia que las entidades debían realizar sobre el mismo, advierte la Sala que está demostrada la falla del servicio alegada por la parte demandante.

En efecto, de la lectura de la Resolución No. 2087 de 2001, se tiene que el Consejo Nacional de Educación Superior CESU, en sesión del **11 de septiembre de 1997** aprobó la necesidad de iniciar un proceso global de inspección y vigilancia en contra de la Universidad de Nariño, pues se tuvieron en cuenta las múltiples denuncias sobre irregularidades en que había incurrido dicha institución de educación superior, todo lo cual, según ese organismo "indica que la institución tiene debilidades de orden estructural y no simplemente en los programas académicos en particular".

Lo anterior evidenciaba que con anterioridad al año 1997 la Universidad Antonio Nariño tenía una conducta reiterada en el incumplimiento grave de la normatividad sobre educación superior antes referida, específicamente, lo atinente con ofrecer y desarrollar programas académicos sin el lleno de los requisitos legales y otorgar títulos diferentes a los autorizados por el ICFES.

En ese sentido, la Sala no observa razón alguna que justifique el hecho de que luego de que el Consejo de Educación Superior CESU hubiera puesto de presente a las demandadas las falencias estructurales de la Universidad Antonio Nariño el 11 de septiembre de 1997, se hubiera formulado pliego de cargos sólo hasta el 25 de mayo de 1999, cuando había transcurrido casi un año y medio desde dicha advertencia, lo que constituye un lapso demasiado prolongado para enfrentar una situación tan urgente, como lo es el desarrollo ilegal de varios programas académicos por parte de una institución de educación superior.

Del mismo modo, es pertinente resaltar que, según lo dicho en los actos administrativos de sanción proferidos por el Ministerio de Educación Nacional, el programa de "Terapias de cuidados paliativos" no era el único de los ofrecidos por la Universidad Antonio Nariño, que

presentaba problemas graves en su desarrollo, sino que existían varias carreras más en la misma situación, hecho que constituye un indicio de la deficiente situación estructural de la aludida institución educativa, así como también de la tardía y poco efectiva intervención del ICFES y del Ministerio de Educación Nacional con miras a solventar dicha situación.

La Sala considera que si se hubiera ejercido una labor de verificación más minuciosa desde el momento en que se tuvo conocimiento de dichas irregularidades -septiembre de 1997-, el ICFES se habría percatado de las deficiencias de la institución educativa y, de conformidad con dicha constatación, habría cerrado la posibilidad de que la Universidad Antonio Nariño ofreciera el programa curricular en tales condiciones.

Es claro entonces que tanto el ICFES como el Ministerio de Educación Nacional, incumplieron sus obligaciones de vigilancia y control propiciando que la Universidad Antonio Nariño incumpliera las normas de educación superior, en detrimento de los derechos de las estudiantes inscritas en dicho programa, quienes luego de haber cursado todos los semestres se vieron en la imposibilidad de obtener el título profesional ofrecido, todo lo cual configura una falla en el servicio imputable a dichos entes estatales.

También debe resaltarse que, aunque las falencias hasta este punto resaltadas son predicables de la actividad o inactividad del ICFES como institución encargada de efectuar el registro del programa académico en el sistema SNIES, ello no salva la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, pues la constitución, la ley y los decretos atribuyen a este último la función de ejercer la suprema inspección y vigilancia de la calidad de la educación superior, y en el proceso no se observa que la mencionada entidad haya efectuado gestión alguna con miras a controlar o impedir que la Universidad Antonio Nariño ofertara y desarrollara varios programas sin el correspondiente registro ante el ICFES, entre ellos el denominado programa de "terapia de cuidados paliativos".

Así las cosas, para la Sala es claro que las entidades demandadas violaron el contenido obligacional que les correspondía, en relación con la inspección y vigilancia de las actividades de la Universidad Antonio Nariño, en la medida en que permanecieron largo tiempo impasibles frente a las serias y graves irregularidades que en ese sentido les fueron presentadas, y porque, cuando intervinieron lo hicieron en forma tardía, frente a una situación que ameritaba una inmediata intervención, desde un ejercicio prudente y diligente de las mencionadas atribuciones normativamente establecidas.

Con respaldo en lo expuesto, no son de recibo los argumentos expuestos por el ICFES, en el sentido que la Universidad Antonio Nariño es la única responsable de ofrecer y desarrollar el programa de terapias de cuidados paliativos, debido a que tanto al Ministerio de Educación, como al ICFES les corresponde ejercer a cabalidad las funciones de inspección y vigilancia de una institución de educación superior como en el presente asunto, amén de que, tal y como quedó establecido, su función debió ser el ejercer un control ante la reiterada evidencia de actividades irregulares ejercidas por la Universidad Antonio Nariño.

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto, concluye la Sala que si el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional hubieran desplegado oportunamente sus funciones de control, y si las entidades demandadas hubiesen sido más ágiles en la atención de las graves irregularidades que les fueron presentadas por el Consejo Superior de Educación Superior, entonces ello hubiera impedido que el programa académico siguiera funcionando, y que los daños padecidos por las demandantes se hubieran prolongado en el tiempo, todo lo cual revela la

falla del servicio en que se incurrió.

Por consiguiente, todas las razones hasta ahora expresadas servirán de apoyo para revocar la sentencia apelada y, en consecuencia, estudiar la solicitud de perjuicios deprecada en la demanda.

2.6. Indemnización de perjuicios.

2.6.1. Perjuicios morales.

En relación con el daño moral, el mismo consiste en la frustración que implicó para los demandantes el no poder acceder al título profesional en el oficio que habían escogido como una opción de vida, situación ésta que implicó, a su vez, una vulneración de sus derechos a la educación y a escoger libremente profesión u oficio, como garantías subjetivas protegidas por el ordenamiento jurídico. Al respecto, en casos semejantes al de autos, la Sala ha reconocido una indemnización equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes[63], suma que procede decretar a favor de cada uno de los demandantes en el presente caso, en aplicación del principio de igualdad que debe regir la tasación de los perjuicios inmateriales.

Cabe precisar al respecto que lo procedente es que la Sala fije en salarios mínimos la indemnización de perjuicios de orden moral a favor de los peticionarios[64], con aplicación de la facultad discrecional que le asiste frente a estos casos[65], la cual está regida por los siguientes parámetros: a) la indemnización del perjuicio se hace a título de compensación, pues "... la suma establecida no se ajustará nunca al monto exacto del perjuicio, pero buscará, de alguna manera, restablecer el equilibrio roto con su ocurrencia..."[66], mas no de restitución ni de reparación; b) la tasación debe realizarse con aplicación del principio de equidad previsto en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998; c) la determinación del monto debe estar sustentada en los medios probatorios que obran en el proceso y que están relacionados con las características del perjuicio; y d) debe estar fundamentada, cuando sea del caso, en otras providencias para efectos de garantizar el principio de igualdad[67].

En el presente caso la existencia del perjuicio moral padecido por los demandantes, no está acreditada directamente con las pruebas allegadas al proceso, sino que se infiere a partir de indicios con aplicación de las reglas de la experiencia. Ello hace procedente que, en aplicación del criterio que ha sido sentado en otros casos similares, se reconozca a favor de cada una de los demandantes Claudia Nohemí Quintero Galvis, Martha Isabel Duque Morales y Deycy Stella Castillo Vargas, una indemnización equivalente a ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la ejecutoria del presente fallo.

2.6.2. Daño emergente.

En lo atinente al daño emergente, el mismo corresponde a las sumas de dinero que las demandantes tuvieron que pagar para matricularse en la Universidad Antonio Nariño, razón por la cual habrán de revisarse las pruebas que sobre ese punto fueron allegadas al proceso, en relación con cada una de las demandantes. Para el efecto se tendrán en cuenta los recibos de consignación cuyo pago haya sido acreditado, y los valores serán actualizados a valor presente con la fórmula que para el efecto ha utilizado el Consejo de Estado. [índice final de precios al consumidor ÷ índice inicial de precios al consumidor].

Al respecto obra certificación expedida el 25 de junio de 2002, por el Contador General de la Universidad Antonio Nariño, en la cual hico contar lo siguiente:

"A.- Que Martha Isabel Duque Morales canceló los siguientes valores en el programa de terapias psicosociales, desde la fecha de su vinculación como estudiante de la Universidad:

"II PERÍODO DE 1994: \$ 353.000.

Ra= \$ 353.000 * (122,08÷24,683)=\$ 1'745.907

"I PERÍODO DE 1995: \$ 435.750

Ra= \$ 435.750 * (122,08÷26,63)=\$ 1'997.610

"II PERÍODO DE 1995 : \$ 444.650

Ra= \$ 444.650 * (122,08÷35,62)=\$ 1'523.943

"I PERÍODO DE 1996: \$ 502.625

Ra= \$ 502.625 * (122,08÷32,02)=\$ 1'916.316

"II PERÍODO DE 1996: \$ 485.000

Ra= \$ 485.000 * (122,08÷35,62)=\$ 1'622.234

"I PERÍODO DE 1997: \$ 593.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷38,62)=\$ 1'874.506

"II PERÍODO DE 1997: \$ 597.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷42,27)=\$ 1'712.643

"I PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷45,51)=\$ 1'944.803

"II PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷51,02)=\$ 1'734.770

TOTAL a favor de Martha Isabel Duque Morales: Dieciséis millones setenta y dos mil setecientos treinta y dos pesos (\$ 16'072.732).

"B.- Que Deisy Stella Castillo Vargas canceló los siguientes valores en el programa de terapias psicosociales, desde la fecha de su vinculación como estudiante de la Universidad:

"II PERÍODO DE 1994: \$ 353.000.

Ra= \$ 353.000 * (122,08÷24,683)=\$ 1'745.907

"I PERÍODO DE 1995: \$ 424.000

Ra= \$ 424.000 * (122,08÷26,63)=\$ 1'943.744

"II PERÍODO DE 1995 : \$ 428.900

Ra= \$ 428.900 * (122,08÷35,62)=\$ 1'469.963

"I PERÍODO DE 1996: \$ 485.000

Ra= \$ 485.000 * (122,08÷32,02)=\$ 1'849.119

"II PERÍODO DE 1996: \$ 485.000

Ra= \$ 485.000 * (122,08÷35,62)=\$ 1'622.234

"I PERÍODO DE 1997: \$ 593.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷38,62)=\$ 1'874.506

"II PERÍODO DE 1997: \$ 597.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷42,27)=\$ 1'712.643

"I PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷45,51)=\$ 1'944.803

"II PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷51,02)=\$ 1'734.770

TOTAL a favor de Deisy Stella Castillo Vargas: Quince millones ochocientos noventa y siete mil seiscientos ochenta y nueve pesos (\$15'897.689)

"C.- Que Claudia Nohemí Quintero Gálvis canceló los siguientes valores en el programa de terapias psicosociales, desde la fecha de su vinculación como estudiante de la Universidad: (...). Total: \$ '454.500".

"I PERÍODO DE 1995: \$ 424.000

Ra= \$ 424.000 * (122,08÷26,63)=\$ 1'943.744

"II PERÍODO DE 1995 : \$ 428.900

Ra= \$ 428.900 * (122,08÷35,62)=\$ 1'469.963

"I PERÍODO DE 1996: \$ 485.000

Ra= \$ 485.000 * (122,08÷32,02)=\$ 1'849.119

"II PERÍODO DE 1996: \$ 485.000

Ra= \$ 485.000 * (122,08÷35,62)=\$ 1'622.234

"I PERÍODO DE 1997: \$ 593.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷38,62)=\$ 1'874.506

"II PERÍODO DE 1997: \$ 597.000

Ra= \$ 593.000 * (122,08÷42,27)=\$ 1'712.643

"I PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷45,51)=\$ 1'944.803

"II PERÍODO DE 1998: \$ 725.000

Ra= \$ 725.000 * (122,08÷51,02)=\$ 1'734.770

TOTAL a favor de Claudia Nohemí Quintero Galvis: Trece millones novecientos cincuenta y tres mil novecientos cuarenta y cinco pesos (\$13'953.945).

Finalmente, la Sala denegará el reconocimiento de perjuicios por daño emergente derivados del pago de fotocopias y servicio de internet respecto de cada una de las demandantes, comoquiera que no obra prueba alguna en el plenario sobre su causación.

2.6.3. Lucro cesante.

En lo atinente al reconocimiento del lucro cesante pasado y futuro a favor de las demandantes, la Sala denegará dicha pretensión, toda vez que al interior del plenario no reposa prueba alguna demostrativa de tales perjuicios.

Al respecto debe señalarse que la Sala no comparte los argumentos expuestos por la parte demandante en cuanto considera como un hecho cierto y notorio que las demandantes habrían dejado de percibir ingresos por una suma determinada por la vida probable de cada una de ellas, por el hecho de no haber podido culminar sus estudios académicos de "terapias de cuidados paliativos", dado que no se trata de un daño cierto y determinado.

Respecto de la certidumbre del daño, dicho elemento guarda relación con la demostración efectiva de la producción de una afectación o lesión material o inmaterial en el patrimonio y/o derechos humanos de quien lo sufre[68] o, en otros términos, "es el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio"[69]; dicha afectación tiene la potencialidad de que pueda seguir produciéndose indefinidamente en el tiempo -daño futuro-, esto es que 'aparezca como la prolongación cierta y directa de una afectación o estado de cosas actual'[70]. En cambio, el daño es hipotético, y en consecuencia no hay lugar a reparación, cuando la víctima sólo tenía una posibilidad remota de obtener un beneficio en caso de que no se hubiera producido la acción dañina[71]. De otra parte, se tiene que el daño debe recaer siempre en un sujeto determinado, la víctima, que debe ser determinada o determinable[72], comoquiera que es a quien deberá otorgarse la indemnización en caso de que concurran los requisitos restantes[73].

2.7.- Condena en costas.

Comoquiera que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, debido a que ninguna procedió de esa forma en el sub lite, no habrá lugar a su imposición.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia apelada, esto es la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, el 27 de enero de 2005.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, DECLARAR patrimonial y extracontractualmente responsable a la Nación - Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, por los perjuicios causados a las demandantes, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En consecuencia, CONDENAR de forma solidaria a la Nación - Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES-, a pagar las siguientes sumas de dinero:

3.1.- Por concepto de indemnización de perjuicios morales, a favor de cada una de las señoras Claudia Nohemí Quintero Galvis, Martha Isabel Duque Morales y Deycy Stella Castillo Vargas, la suma equivalente en pesos a ocho (8) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la presente sentencia.

3.2.- Por concepto de indemnización por perjuicios por daño emergente, las siguientes sumas de dinero:

- A favor de Martha Isabel Duque Morales: Dieciséis millones setenta y dos mil setecientos treinta y dos pesos (\$ 16'072.732).
- A favor de Deisy Stella Castillo Vargas: Quince millones ochocientos noventa y siete mil seiscientos ochenta y nueve pesos (\$15'897.689)
- A favor de Claudia Nohemí Quintero Galvis: Trece millones novecientos cincuenta y tres mil novecientos cuarenta y cinco pesos (\$13'953.945).

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CUMPLASE lo dispuesto en esta providencia, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEXTO: Sin condena en costas.

SEPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, DEVUELVASE el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

[1] Fls. 2 a 19 C. 1.

[2] Fls. 22 a 24 C. 1.

[3] Fls. 58 a 62 C. 1.

- [4] Fls. 42, 55 y C. 1.
- [5] Fls. 68 a 163 C. 1.
- [6] Fls. 164 a 168 C. 1.
- [7] Fls. 134 a 142 C. 1.
- [8] Fls. 134 a 142 C. 1.
- [9] Fl. 168 C. 1.
- [10] Fls. 171 a 184 C. Ppal.
- [11] Fls. 190 y 207 C. Ppal.
- [12] Fls. 196 a 205 C. Ppal.
- [13] Fls. 213, 220 C. Ppal.
- [14] Fls. 215 a 219 C. Ppal.
- [15] Fls. 208 a 211 C. Ppal.
- [16] Decreto 597 de 1988.
- [17] Fl. 10 C. 5.
- [18] Fls. 3 a 4 C. 2.
- [19] Fl. 5 C. 2.
- [20] Fls. 6 a 34 y 165 a 175 C. 2.
- [21] Fls. 150 a 155 C. 3.
- [22] Fls. 7 a 65 C. 3.
- [23] Fls. 226 a 344 C. 3.
- [24] Fls. 345 a 407 C. 3.
- [25] Fl. 1 C. 4.
- [26] Fls. 1 a 5 C. 4.
- [27] Sentencias del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163 y del 10 de marzo del 2011, expediente 17.738, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.
- [28] Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.
- [29] Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787
- [30] Sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente No. 14.880.
- [31] En términos similares a los descritos en esta sentencia consultar, Consejo de Estado,

Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 30.183, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[32] Ver al respecto la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 17 de mayo de 2007, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicación n.º 25000-23-24-000-2002 (AP-02943) 01, actor: Eulalio Ramírez Brandt, demandado: Municipio de Soacha y otros. Se dijo en dicha providencia: "... Resulta claro para la Sala, que cuando una persona concurre a una institución de educación superior están en juego sus intereses personales y los de la Nación misma, cuestiones ambas que pueden ser amparadas por las normas jurídicas mediante la fijación de unas condiciones que garanticen la idoneidad y calidad de la formación superior que se le ofrece...".

[33] "ART. 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:// (...) 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos...".

[34] "ART. 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:// (...) 21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.// 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos...".

[35] Corte Constitucional, sentencia C-852 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] "Por la cual se organiza el servicio público de educación". También es necesario tener en cuenta la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación", en cuyo artículo 4º se dispuso, en relación con la calidad del servicio de educación, lo siguiente: "ART. 4º.- Calidad y cubrimiento del servicio. Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.// El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la calificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo".

[37] Que también tiene estipulación de rango constitucional, en los siguientes términos: "ART. 69.- Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.// La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.// El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.// El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".

[38] La existencia de la aludida tensión, ha sido advertida por el Consejo de Estado en otros pronunciamientos. Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de febrero de 2004, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, radicación n.º 11001-03-24-000-2001-00289-01(7393), actor: Yesid Humberto Céspedes Calderón, demandado: Gobierno Nacional. Se dijo en esta providencia: "De manera que si bien, por un lado, se garantiza la autonomía universitaria que, como se vio, no es absoluta, por el otro, se encuentran las funciones de inspección y vigilancia en cabeza del Presidente de la República,

que deben ejercerse a cabalidad, sin anular la mencionada autonomía".

[39] Un recuento de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional acerca del tema de la autonomía universitaria, se consignó en la sentencia C-1019 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo. Del Consejo de Estado, puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Subsección "B" –, sentencia del 26 de abril de 2012, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicación n.º 13001-23-31-000-2002-01641-01(1804-11), actor: Universidad de Cartagena.

[40] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de marzo de 2001, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola, radicación n.º 11001-03-24-000-1999-5688-01(5488), actor: Universidad Cooperativa de Colombia, demandado: Ministerio de Educación Nacional.

[41] Nota de la Sala: el texto del artículo 33 es el siguiente: "ART. 33.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República podrá delegar en el Ministro de Educación Nacional todas las funciones señaladas en los artículos 31 y 32 de la presente ley.// La suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional con la inmediata asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y con la cooperación de las comunidades académicas, científicas y profesionales, de las entidades territoriales y de aquellas agencias del Estado para el desarrollo de la ciencia, de la tecnología, del arte y de la cultura".

[42] El texto del artículo 48 es el siguiente: "ART. 48.- El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente ley por parte de las instituciones de educación superior según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican:// a) Amonestación privada.// b) Amonestación pública.// c) Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país.// d) Suspensión de programas académicos y de admisiones hasta por el término de un (1) año.// e) Cancelación de programas académicos.// f) Suspensión de la personería jurídica de la institución.// g) Cancelación de la personería jurídica de la institución.// Parágrafo. A los representantes legales, a los rectores y a los directivos de las instituciones de educación superior les podrán ser aplicadas las sanciones previstas en los literales a), b) y c) del presente artículo, las cuales serán impuestas por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias".

[43] Dice la norma pertinente: "ART. 53.- Créase el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de educación superior cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.// Es voluntario de las instituciones de educación superior acogerse al Sistema de acreditación.// La acreditación tendrá carácter temporal. Las instituciones que se acrediten, disfrutarán de las prerrogativas que para ellas establezca la ley y las que señale el Consejo Superior de Educación Superior (CESU)".

[44] "ART. 56. Créase el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior el cual tendrá como objetivo fundamental divulgar información para orientar a la comunidad sobre la

calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del Sistema.// La reglamentación del Sistema Nacional de Información corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)".

[45] [7] <<Por el cual se establecen los requisitos para notificar e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y de especialización>> Diario oficial 4.337 de 1994 (29 de abril) de Educación Superior.

[46] [8] <<Por el cual se reglamenta la publicidad y registro de programas académicos de educación superior>>. Diario oficial n.º 42.834 de 1996 (18 de julio de 1996).

[47] [10] Ver: GÓMEZ, V. M. "Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia: Estado, Instituciones, Pertinencia, Equidad Social". UN-ASCUN. Alfaomega, 2000. Bogotá.

[48] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de junio de 2008, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, radicación n.º 11001-03-24-000-2003-00492-01, actor: Ricardo Perilla Uribe, demandado: Presidencia de la República. En la citada sentencia se conoció la acción de nulidad simple presentada en contra del Decreto 2566 de 2003, "por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones".

[49] Es importante mencionar que la ley de educación también fue general al regular el tema del registro de programas académicos en los sistemas de información, lo que implica la necesidad de revisar los decretos a efectos de conocer la regulación concreta de este tema. Al respecto puede revisarse: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 16 de septiembre de 2010, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, radicación n.º 11001-03-06-000-2010-00089-00(2026), actor: Ministerio de Educación Nacional, referencia: registro para los programas de educación superior ofrecidos por el SENA, régimen normativo aplicable. Se dijo en el aludido pronunciamiento: "... Si bien la Ley 30 de 1992 no confiere una regulación específica sobre el registro calificado de programas de educación superior, a partir de su vigencia el Ministerio de Educación inició un proceso orientado a asegurar la calidad de tales programas, que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, del cual, entre otros instrumentos, hacían parte los estándares mínimos de calidad y el registro calificado de los programas de educación superior... Para el efecto, se invocaba como fundamento el deber del Estado de asegurar la calidad de la educación superior y la atribución del gobierno de ejercer la inspección y vigilancia en ese campo...".

[50] En términos similares a los descritos en esta sentencia consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 30.183, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[51] Es importante resaltar que algunas previsiones de este decreto fueron expresamente derogadas por lo dispuesto en el Decreto 837 del 27 de abril de 1994, en cuyo artículo 10 se dispuso: "ART. 10. Este Decreto rige a partir de su publicación en el DIARIO OFICIAL y deroga los artículo 3º, 4º y el inciso 2º y el parágrafo del artículo 6º del Decreto 1403 de 1993 y demás disposiciones que le sean contrarias". El Decreto 837 será analizado adelante (Infra párr. 14.2.3).

[52] Dispone el artículo 1º del decreto, lo siguiente: "... Establécense los requisitos para notificar e informar sobre la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y especialización de educación superior que se registrarán por lo dispuesto en el presente Decreto y por las normas que

lo complementen...".

[53] "ART. 5°.- Las instituciones de Educación Superior, deberán periódicamente, actualizar la información de todos sus programas según el formato establecido por el ICFES, para efectos de mantener actualizado el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia. Dichos formatos deberán estar acompañados de un documento de autoevaluación".

[54] En el año 2002 se expidió la Ley 749, "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica". En relación con este punto puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de junio de 2011, C.P. María Elizabeth García González, radicación n.º 11001-03-24-000-2007-00386-00, actor: Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior Tecnológica –ACIET–, demandado: Gobierno Nacional, Ministerio de Educación Nacional. Se dijo en esta providencia: "... que según el artículo 113 de la Ley 115 de 1994, los programas en el área de educación deben estar acreditados en forma previa y que el artículo 8º de la Ley 749 de 2002 dispone que para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica y profesional de pregrado o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo, correspondiendo al Gobierno Nacional su reglamentación...". Es importante señalar que el artículo 113 de la Ley 115 de 1994, mencionado en la providencia citada, está referido únicamente a los programas de formación docente.

[55] En términos similares a los descritos en esta sentencia consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 30.183, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[56] Como lo ordena el Código Contencioso Administrativo: "ART. 36.- En la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa".

[57] De conformidad con el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución Política "... Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...".

[58] Dice el inciso segundo del artículo 2º constitucional: "... Las autoridades de la República están instituidas... para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado...".

[59] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 30 de noviembre de 2006, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación n.º 11001-03-26-000-1995-03074-01(13074), actor: Jorge Eduardo Chemas Jaramillo, demandado: Ministerio de Transporte–INVÍAS.

[60] En la parte final de las consideraciones del Decreto 2790 de 1994, se dice lo siguiente:

"Que entre los objetivos fundamentales de los Sistemas Nacionales de Acreditación e Información se destacan los de garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior cumplan los más altos requisitos de calidad, que se realicen sus propósitos y objetivos y divulgar la información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del sistema."

"Que mientras se expiden e implementan las reglamentaciones citadas es necesario verificar la calidad de los programas de pregrado ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior, con el fin de garantizar la eficiente prestación del servicio educativo".

[61] De conformidad con el artículo 1º: "... 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...".

[62] En términos similares a los descritos en esta sentencia consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 30.183, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[63] Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "B", sentencia del 28 de febrero de 2013, C.P. Stella Conto Diaz del Castillo, radicación n.º 23001-23-31-000-2000-02390-01(26133), actor: Manuel Pacheco Salgado, demandado: Universidad de Córdoba. Se trató en dicho caso de evaluar la posibilidad de indemnizar a un estudiante de una institución de educación superior de carácter público, a quien no se le pudo otorgar un título académico debido a la falta de acreditación del programa académico cursado. En esa ocasión se reconoció al demandante la suma de \$4 205 252, que equivale a 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En similar sentido, consultar, sentencia del 20 de febrero de 2014, Exp. 30.183, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

[64] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación No. 66001-23-31-000-1996-3160-01(13232-15646), Belén González y otros – William Alberto González y otra, demandado: Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías –INVÍAS-.

[65] Dicha facultad discrecional debe ser ejercida de acuerdo con los lineamientos de la jurisprudencia de la Sala, los cuales "... descartan toda fórmula mecánica o matemática y antes ilustran que esa decisión debe considerar las circunstancias que rodean los hechos y enmarcarse por los principios de razonabilidad..." (sentencia del 16 de junio de 1994, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación n.º 7 445, actor: María Luisa Perdomo Lozada). Igualmente puede verse, entre otras, la sentencia del 11 de febrero de 2009, C.P. Myriam Guerrero de Escobar, radicación n.º 54001-23-31-000-1993-08025-01(N.I. 14726), actor: Domingo Antonio Bermúdez, decisión que constituye uno de los muchos ejemplos de aplicación de la facultad discrecional en la tasación de perjuicios inmateriales.

[66] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación n.º 13232.

[67] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 8 de marzo de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 16205.

[68] Enrique Gil Botero, Responsabilidad Extracontractual del Estado, p. 39.

[69] Luis Diez Picazo, Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial, La responsabilidad civil extracontractual (Navarra, Thomson-Civitas, 2011), p. 329.

[70] Juan Carlos Henao Pérez, El Daño, p. 131.

[71] Javier Tamayo Jaramillo, Tratado de Responsabilidad Civil, T. II, (Bogotá D.C., Temis, 2 Ed, 2011), p. 339 a 340. En el mismo sentido ver, Enrique Gil Botero, Responsabilidad Extracontractual del Estado, p. 41.

[72] Así, por ejemplo, en casos de acciones de grupo, en los cuales si bien no está integrado o identificado plenamente el grupo de personas afectado con la presentación del escrito de demanda, lo cierto es que por tratarse de personas afectadas con un mismo hecho dañoso, incluso, después de proferido el fallo definitivo, se pueden identificar a las personas víctimas del daño antijurídico. Al respecto consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 1º de noviembre de 2012, Exp. AG-99 (caso de contaminación por el Relleno de Doña Juana), y del el 18 de octubre de 2007 Exp. AG 0029 (caso de construcción de viviendas ilegalmente en un sector deprimido de Bogotá), ambas con ponencia del Dr. Enrique Gil Botero. Para profundizar sobre este aspecto, consultar: Carlos Mauricio López Cárdenas, La acción de grupo: reparación por violación a los derechos humanos (Bogotá D.C, Ed. Universidad del Rosario, 2011).

[73] Oriol Mir Puigpelat, La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Sanitaria – Organización, imputación y causalidad, (Madrid, Ed. Civitas, 2000), p. 58 y 59.



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