



**Rama Judicial del Poder Publico**  
**Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA**

D.E.I.P. Barranquilla, 19 de octubre de 2020

Radicado	08-001-33-33-007- <b>2015-00651</b> -00
Medio de control	Reparación Directa
Demandante	Daniel Lora Pezzotti y Otros
Demandado	Nación – Ministerio de Educación Nacional.
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

**1.- Pronunciamiento.**

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro la demanda de **Reparación Directa** interpuesta por los señores **Daniel Lora Pezzotti, Yuri Antonio lora Escorcia y Xiomara Alicia Pezzotti Diazgranados**, contra la **Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fundación Universitaria San Martin**, de conformidad con los artículos 181 y 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

**2.- Antecedentes.**

**2.1.- Pretensiones.**

Las sintetiza el Despacho de la siguiente manera:

- Que se declare que la Nación – Ministerio de Educación Nacional, es responsable administrativa y patrimonialmente por los perjuicios materiales y morales causados a los demandantes por falla en el servicio de la administración, cuando no le dio estricto cumplimiento a los controles de vigilancia sobre la Fundación Universitaria San Martin, la cual ofertó programas académicos sin tener registro calificado vigente.

- Que como consecuencia de la anterior declaración, la parte demandante reclama la suma de veinticuatro millones de pesos (\$24.000.000), a título de daño emergente, suma que discriminó de la siguiente manera:

- Nueve millones de pesos (\$9.000.000) por los costos de dos semestres de en el programa de odontología en la Fundación Universitaria San Martín correspondientes a los periodos 2013-I y 2013-II.
- Siete millones de pesos (\$7.000.000) por gastos de implementos de trabajo.

- Cinco millones de pesos (\$5.000.000) por gastos de transporte a la universidad en los dos semestres cursados.
- Un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) por gastos de parque de vehículo.
- Quinientos mil pesos (\$500.000) por gastos de uniformes.
- Un millón de pesos (\$1.000.000) por gastos de alimentación

- Que la condena respectiva sea actualizada, aplicando en la liquidación la variación del promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de la ocurrencia de los hechos hasta la ejecutoria del fallo definitivo.

- Que se condene a la entidad demandada al pago de costas y agencias en derecho.

- Que la sentencia se cumpla en los términos de los artículos 187 al 192 del CPACA.

## **2.2. Hechos.**

Este Despacho los sintetiza de la siguiente manera:

- El joven Daniel Lora Pezzotti cursó estudios de odontología en la Fundación Universitaria San Martín Sede Puerto Colombia para los periodos académicos 2013-I y 2013-II, los cuales no pudo continuar para los periodos sucesivos pues el Ministerio de Educación Nacional no le había renovado a dicha institución el registro calificado para ofrecer dicho programa académico.

- El joven Daniel Lora Pezzotti se matriculó en un programa con registro calificado vencido, según la parte demandante, por falta de vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, permitiendo que la Fundación Universitaria San Martín siguiera anunciando y matriculando nuevos estudiantes en los programas académicos que no contaban con registro calificado.

- Señalan que el Ministerio de Educación Nacional no ejerció en debida forma sus controles de vigilancia sobre la Fundación Universitaria San Martín, pese a que la misma venía presentando falencias con respecto a la acreditación y registro de los programas académicos, situaciones que además presuntamente no fueron puestas en conocimiento del público en general por parte de la demandada a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

- El Ministerio de Educación Nacional confirmó el 17 de septiembre de 2013 una sanción impuesta a la Fundación Universitaria San Martín el 17 de junio del mismo año, sanción

consistente en la cancelación de ocho programas académicos en el área de la salud en los cuales había un total de 1500 estudiantes en tres sedes.

La citada sanción fue impuesta por el incumplimiento de las normas que regulan los convenios de docencia-servicio, es decir, aquellos convenios firmados con instituciones prestadoras de servicios de salud para garantizar la formación de los estudiantes.

-. Afirma la parte demandante que, a la fecha, la Fundación Universitaria San Martín tiene cuatro investigaciones abiertas y cuatro sanciones impuestas así:

- Mediante Resolución 3140 de 4 de abril de 2013 se impuso sanción de multa por 100 SMLMV, por obstrucción al ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación.
- Mediante Resolución 213 de 10 de enero de 2012 se canceló el programa de ingeniería de sistemas a distancia, por incumplimiento de condiciones de calidad.
- Mediante Resolución 5783 del 15 de julio de 2011 se impuso multa de 100 SMLMV por que la publicidad de los programas académicos no se ajustaba a las exigencias del Decreto 1295 de 2010.
- Mediante Resolución 015 de 5 de enero de 2009 se impuso una multa de 100 SMLMV por el no pago de salarios a docentes e incumplimiento en las condiciones de calidad para el ofrecimiento de programas académicos.

-. Que el joven Daniel Lora Pezzotti tuvo que recurrir a otras universidades para que ele validaran los estudios realizados en la Fundación Universitaria San Martín, siendo rechazado, por lo que al perder la ilusión de estudiar odontología, decidió entrar a estudiar otra profesión, lo cual generó presuntos perjuicios materiales a sus padres y morales a toda la familia.

### **2.3. Actuación procesal.**

La demanda fue presentada el 28 de abril de 2015, por reparto correspondió al Juzgado Séptimo Administrativo de Barranquilla, pero, en virtud del Acuerdo No. 000088 de mayo 6 de 2015, su conocimiento fue trasladado a este este Juzgado. Mediante auto de 29 de febrero de 2016 se inadmitió la demanda por falta de presentación personal en el poder otorgado, no acreditarse el vínculo de los señores Yuri Antonio Lora Escorcía y Xiomara Pezzotti con el joven Daniel Lora Pezzotti, además que no se acompañaron los traslados de la demanda y sus anexos y el CD contentivo de la demanda en formato PDF.

Mediante memorial radicado el 15 de marzo de 2016 se subsanaron las falencias anotadas, por lo cual, en Auto de 10 de mayo de 2016, se admitió la demanda por reunir los requisitos de ley.

La demanda fue notificada personalmente a la parte demandada, Nación – Ministerio de Educación Nacional, el 21 de julio de 2016 y dicha entidad presentó contestación de la demanda el 29 de agosto de 2016, fecha en la cual también presentó llamamiento en garantía a la Fundación Universitaria San Martín, el cual fue negado en auto de 3 de octubre de 2016, y se dispuso en su lugar la vinculación de dicha institución como litisconsorte necesario.

A la Fundación Universitaria San Martín se le notificó personalmente el 2 de septiembre de 2017, contestando la demanda el 21 de noviembre de la misma anualidad.

De las excepciones propuestas se corrió traslado mediante fijación en lista llevada a cabo entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2018. El 20 de junio de 2018, se realizó audiencia inicial, decretándose las pruebas que se consideraron conducentes, pertinentes y útiles, entre las cuales figuran los documentos aportados por las partes y las siguientes solicitudes:

- Oficiar a la Fiscalía 36 Delegada de la Unidad de Patrimonio Económico con el fin de que remitiera copia de la investigación adelantada en virtud de la denuncia presentada por el delito de estafa en contra del señor Daniel Lora Pezzotti, con radicado 08001600125720103759.
- Oficiar a la Fundación universitaria San Martín con el fin de que allegara los valores cancelados por el señor Daniel Lora Pezzotti en los semestres cursados en el programa de odontología, sede Puerto Colombia.
- Oficiar a la Procuraduría delegada para la Vigilancia de la Función Pública con el fin de que remita copia de la actuación realizada en virtud de la denuncia presentada por el Ministerio de Educación Nacional, con radicado 2014EE50809 de 6 de agosto de 2013.
- Oficiar a la Fiscalía General de la Nación con el fin de que remita copia de la actuación realizada en virtud de la denuncia presentada por el Ministerio de Educación Nacional, con radicado 2013EE34910 de 24 de septiembre de 2013

Así mismo se dispuso nombrar perito contador con el fin de que rindiera dictamen en el que se determinara el valor de los dineros sufragados por el actor por los gastos ocasionados mientras este estudió en la Fundación Universitaria San Martín, tales como transporte, libros, implementos y alimentación. No obstante, en la audiencia de pruebas celebrada el 13 de julio de 2018 el Despacho señaló que no se vislumbró voluntad de la parte para cumplir con la carga procesal asignada en cuanto al retiro de los oficios dirigidos al perito designado, por lo cual se declaró surtida la audiencia de pruebas sin la práctica de la prueba pericial, ello en virtud de los principios de celeridad, eficacia y economía procesal.

Igualmente en el curso de la audiencia de pruebas, se dio aplicación a lo dispuesto en el artículo 204 del CGP, en cuanto a la no comparecencia del señor Daniel Lora Pezzotti, citado para interrogatorio de parte a instancias de la Fundación Universitaria San Martín y al no presentarse la debida excusa dentro de los 3 días siguientes, se prescindió de dicha declaración.

Las pruebas solicitadas mediante oficio fueron allegadas al plenario, corriéndose traslado de las mismas mediante fijación en lista desde el 10 hasta el 12 de febrero de 2020.

Posterior a ello, mediante auto calendado 17 de febrero de 2020, se ordenó declarar precluido el periodo probatorio, prescindir de la audiencia de alegatos y juzgamiento y otorgó a las partes, el término de 10 días para alegar por escrito.

#### **2.4. Fundamentos de derecho de la demanda.**

Manifiesta el apoderado en síntesis que, la administración quebrantó los artículos 2 y 90 de la Constitución Nacional, pues incurrió en una falla en el servicio, pues permitió que la Fundación universitaria San Martín ofreciera programas académicos entre los que se encontraba la facultad de odontología, a pesar de tener vencido el registro calificado.

Así mismo señala que la omisión del registro calificado vigente del programa de odontología de la Fundación Universitaria San Martín viola los Decretos 190 de 1996, 2376 de 2010 –en su artículo 15- y 1665 de 2002 –artículos 13 y 18- sin embargo el Ministerio de Educación Nacional permitió que la citada fundación anunciara y matriculara estudiantes entre los cuales se encuentra el joven Daniel Lora Pezzotti.

En tal sentido, agrega que el Ministerio de Educación Nacional no ejerció en debida forma sus controles de vigilancia sobre el mencionado ente universitario, ello a pesar de que venía presentando falencias con respecto a la acreditación y registro de los programas académicos, situación que no fue puesta en conocimiento del público en general por parte del Ministerio.

Finalmente en la demanda se señala como el daño cierto que implicó los perjuicios al patrimonio de los demandantes el hecho de que el joven Daniel Lora Pezzotti no pudo continuar sus estudios y las notas obtenidas en la Fundación Universitaria San Martín no fueron aceptadas ni homologadas por otras universidades.

## **2.5. Argumentos de la Defensa.**

### **2.5.1. Nación – Ministerio de Educación Nacional.**

Manifestó la apoderada judicial del Ministerio de Educación Nacional que no hubo falla en el servicio de educación por parte del Ministerio, toda vez que como encargado de la inspección y vigilancia de la educación superior, actuó conforme a las facultades legales y en ese orden de ideas, afirma que el único mecanismo legal con el que contaba durante la vigencia de la Ley 30 de 1992 eran las acciones sancionatorias señaladas expresamente en el artículo 48 de dicha ley.

Así mismo agregó que, ante la denuncia presentada por la Asociación nacional de Internos y residentes – ANIR, respecto de las irregularidades en que venía incurriendo la Fundación Universitaria San Martín, fueron iniciadas las actuaciones administrativas de investigación tanto a la fundación como a sus directivos, concluyéndose con las sanciones impuestas en la Resolución 7848 de 14 de junio de 2013, lo cual no implica que pueda pasarse por alto el principio de autonomía académica y administrativa con el que cuentan las universidades, las cuales deben responder por las obligaciones que se derivan de las relaciones contractuales y/o legales suscritas por ellos y no el Ministerio que solo tiene la competencia de ejercer inspección y vigilancia del servicio de educación.

Concluye entonces reiterando que no existió falla en el servicio, pues la actuación del Ministerio se ajustó a las normas de inspección y vigilancia existentes al momento de los hechos relatados, los cuales se relacionan con facultades de control posterior y no preventivo de la administración, actuación que se desplegó sin demora. Afirma que el Ministerio informó a las autoridades competentes sobre las irregularidades presentadas en la Fundación universitaria, además de ordenar a la misma cesar el ofrecimiento de programas académicos sin registro calificado.

### **2.5.2. Fundación Universitaria San Martín.**

Manifestó en síntesis que, según la Resolución 7843 de 2013, el Ministerio de Educación inició investigaciones sobre el desarrollo de 11 programas académicos ofertados por la Fundación Universitaria San Martín, lo que conllevó a que a dichos programas se les negara la renovación del registro calificado, entre otros al Programa de Odontología en la sede de Puerto Colombia, a lo que sobrevino la prohibición de matricular estudiantes nuevos – primer semestre, circunstancia que no cobija al señor Daniel Lora Pezzotti, pues este ya venía cursando sus estudios dos semestres antes, tal y como éste lo informó en la relación de hechos de la demanda.

No obstante lo anterior, y ante las irregularidades académicas, administrativas y financieras que afectaron a los estudiantes de la Fundación Universitaria San Martín, se originó la regulación mediante la figura de inspección y vigilancia que ejerce el Ministerio de Educación, previa a indagaciones, lo que se apoyó con diferentes planes de mejoramiento institucional tanto a nivel académico, financiero y administrativo

Agrega la institución universitaria que la misma soporta múltiples inconvenientes que afectaron el desarrollo de su objeto social, razón por la cual está sujeta al control del Ministerio de Educación Nacional, en aplicación de la Ley 1740 de 2014, Resolución 841 de 2014, Resolución 1244 de 2015 y Resolución 1702 de 2015.

## **2.7. Alegatos.**

Del término otorgado para alegar de conclusión hicieron uso las partes, en ambos casos, ratificándose en los argumentos expuestos tanto en la demanda como en las respectivas contestaciones.

Así mismo se hace constar que el Ministerio Público no emitió concepto en el presente asunto.

## **3. Control de legalidad.**

Se destaca que revisadas cada una de las actuaciones surtidas no se avizora irregularidad que afecte de nulidad el trámite cumplido hasta este momento, por lo que se considera que se encuentra cumplido satisfactoriamente y sin novedad el control de legalidad.

## **4.- Consideraciones.**

Siendo el Despacho competente para conocer del presente proceso y no observándose irregularidad que pueda configurar causal de nulidad procesal, se pasa a dictar la sentencia correspondiente, a fin de resolver el siguiente:

### **4.1. Problema jurídico.**

De acuerdo con la fijación del litigio realizada en audiencia inicial celebrada el 20 de junio de 2018, el problema jurídico se contrae en determinar si son administrativa y patrimonialmente responsables la Nación – Ministerio de Educación Nacional, de los daños antijurídicos reclamados por los demandantes por la presunta omisión del deber de control y vigilancia, constitutiva de falla en el servicio, sobre la Fundación Universitaria

San Martín, en tanto que esta siguió prestando el servicio de educación profesional en el Programa de Odontología en la Sede de Puerto Colombia, a pesar de haberse cancelado el registro calificado para ello.

#### **4.2. Tesis del Despacho.**

El Despacho sustentará la tesis de que en el presente caso no hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial de las entidades demandadas por cuanto no se encontró debidamente acreditado el daño alegado por la parte demandante en la relación de los hechos y fundamentos de derecho de la demanda.

#### **4.3. Marco normativo y jurisprudencial.**

##### **4.3.1. De los elementos de la responsabilidad estatal.**

De conformidad con el artículo 90<sup>1</sup> de la Constitución Política de Colombia “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, norma de la que surgen como elementos de la responsabilidad estatal: el daño antijurídico y la imputación. Como metodología de la exposición, el Despacho estudiará la configuración de los elementos de manera consecuente, es decir analizará primero la configuración del daño como un primer elemento y en caso de su concreción considerará si el mismo es imputable al Estado.

El concepto del daño comprende para la doctrina del derecho administrativo todo lo que se deriva de un hecho u omisión de la administración y que no sea soportable para el administrado, bien porque contraría el ordenamiento jurídico o porque resulta irracional al violar los derechos fundamentales. Al respecto, el Honorable Consejo de Estado ha manifestado que:

*“[L]a noción de daño antijurídico es un concepto constante en la jurisprudencia del Consejo Estado, que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo ha señalado la Sala un ‘Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos’. Dicho daño tiene como características que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida.*

*“En este orden de ideas, ‘el daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos*

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste

*aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil.”<sup>2</sup>*

En este orden de ideas, se tiene que, el daño entendido como la afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito, se convirtió en el eje central de la obligación resarcitoria y, por ende, tanto la atribución como la fundamentación normativa o jurídica del deber de reparar quedaron concentrados en un nuevo elemento que es la imputación.

De modo que el análisis de la responsabilidad no inicia con el título o régimen jurídico aplicable, sino con la verificación de la existencia del daño, entendido como la alteración negativa a un interés protegido.

En tal sentido debe entonces iniciarse el estudio de la responsabilidad analizando la ocurrencia del daño y su efectiva acreditación, frente a lo cual el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente<sup>3</sup>:

*“Además de lo anterior, el daño, a efectos de que sea resarcible o indemnizable, requiere la constatación de los siguientes elementos: i) certeza, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura, hipótesis o eventualidad, ii) personal, esto es, que sea padecido por quien lo alega, en tanto haga parte de su patrimonio material o inmaterial, bien por la vía directa o hereditaria, iii) lícito, de modo que no recaiga sobre un bien o cosa prohibidas por el ordenamiento jurídico, y iv) persistente o latente, en tanto no haya sido previamente reparado por otras vías”.*

Visto lo anterior, se hace necesaria la verificación concurrente de elementos como la certeza, la personalidad, licitud y persistencia del daño, con el fin de establecer que el mismo se encuentra debidamente acreditado y que en consecuencia se pueda resarcir o indemnizar.

#### **4.3.2. 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 derecho a la educación<sup>4</sup>, el cual es concebido no sólo como un activo de interés de la comunidad en general –en su calidad

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de mayo 8 de 2013. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación: 70 001 23 31 000 2000 00252 01 (26111).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018). C.P. MARÍA ADRIANA MARÍN. Radicación: 05001-12-33-000-2003-04112-01(40312).

<sup>4</sup> 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.

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<sup>5</sup>. 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 el 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–<sup>6</sup>, la función de expedir normas para regular en abstracto el servicio de educación y, por su parte, en

---

<sup>5</sup> 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...”.

<sup>6</sup> “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...”.

los numerales 21 y 22 del artículo 189<sup>7</sup> *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)<sup>8</sup>.*

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<sup>9</sup>, que en su artículo 3<sup>o</sup> consagró la regla general –de rango legal– sobre suprema inspección y

<sup>7</sup> “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...”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-852 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> “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 4<sup>o</sup> se dispuso, en relación con la calidad del servicio de educación, lo siguiente: “ART. 4<sup>o</sup>.- 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”.

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<sup>10</sup>, y aquellas atinentes al ejercicio de la inspección y vigilancia por parte del Estado<sup>11</sup>. 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.

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<sup>12</sup>. Al respecto ha dicho la Sección Primera

---

<sup>10</sup> 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”.

<sup>11</sup> 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”.

<sup>12</sup> 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.

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”<sup>13</sup>.*

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.

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 incursas 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<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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*

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 6º 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”.*

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<sup>15</sup>, y otro con el nombre de Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–<sup>16</sup>, 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

---

*resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias”.*

<sup>15</sup> 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)”.

<sup>16</sup> “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)”.

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 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<sup>17</sup> y 1225 de 1996<sup>18</sup>, 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<sup>19</sup>.*

*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<sup>20</sup>.*

---

<sup>17</sup> [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.

<sup>18</sup> [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).

<sup>19</sup> [10] Ver: GÓMEZ, V. M. “Cuatro temas críticos de la educación superior en Colombia: Estado, Instituciones, Pertinencia, Equidad Social”. UN-ASCUN. Alfaomega, 2000. Bogotá.

<sup>20</sup> 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

De las consideraciones generales anteriormente expuestas, este Despacho 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

---

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*”.

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<sup>21</sup>, 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<sup>22</sup>.

Como se observa, aunque la normatividad sobre educación es explícita y pormenorizada frente a la tutela 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 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 obligatorio 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.

En lo que tiene que ver con las obligaciones relacionadas con la inspección y vigilancia de

---

<sup>21</sup> 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...”.

<sup>22</sup> 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.

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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>, 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*

---

<sup>23</sup> 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”.*

<sup>24</sup> 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...”.*

*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 la inspección y vigilancia de la actividad desarrollada por las instituciones de educación superior, observa el despacho que los procesos de verificación *in situ* respecto de la calidad de las cuestiones vigiladas tanto por el Ministerio de Educación Nacional 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<sup>25</sup>.

#### **4.4. Hechos probados.**

- Que mediante Resolución No. 7848 de 17 de junio de 2013 el Ministerio de Educación Nacional decidió sancionar a la Fundación Universitaria San Martín con la cancelación de los programas académicos en el área de la salud: Medicina en sede Sabaneta (Antioquia), Medicina en se Cali (Valle del Cauca), Especializaciones en Anestesiología, Ortopedia y Traumatología, Cirugía Plástica y Reconstructiva, Pediatría, Cirugía General y en Oftalmología en la sede de Bogotá. Es decir en dicho acto administrativo no se sancionó a la universidad con la cancelación del Programa de Odontología en la sede de Puerto Colombia, en la cual afirmó haberse matriculado el demandante. (Folios 185-213, cuaderno 1 del expediente).

- Comunicación a terceros, en virtud del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, de la Resolución 7843 de 17 de junio de 2013, mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional ordenó adelantar investigación administrativa a la Fundación Universitaria San Martín, en la cual se formularon 14 cargos relacionados con admisión de estudiantes nuevos en programas académicos cuyos registros calificados habían expirado y ofrecimiento de programas académicos sin registro calificado, dentro de los cuales se encontraba el Programa de Odontología en la sede de Puerto Colombia, cuyo registro había expirado el 17 de julio de 2012 (folio 226, cuaderno 1 del expediente).

- Denuncia instaurada por los demandantes el 9 de septiembre de 2014 en contra de los directivos de la Fundación Universitaria San Martín, por el delito de estafa, cuya última actuación reportada en las copias allegadas al Despacho el 15 de agosto de 2018 es el Informe de Investigador de Campo calendado 10 de junio de 2015, en el cual se indica que “hasta la fecha, no existe información útil, que conlleve a inferir razonablemente, quien o quienes son los responsables de la presunta conducta punible”. (Folio 285, cuaderno 2 del expediente).

- Oficio E-2018-33942 de 30 de julio de 2018 emitido por la Secretaría de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, en el cual informan, como respuesta al requerimiento efectuado por el Despacho, el desarrollo de la función preventiva ejercida por esa entidad ante el Ministerio de Educación Nacional y la fundación Universitaria San Martín, en el cual aclaran que el Oficio No. 2013EE50809 de 6 de agosto de 2013, suscrito por el Viceministro de Educación Superior, fue radicado el 9 de agosto de 2013 y se incorporó a las diligencias que cursaban al momento. De lo

---

<sup>25</sup> 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.

anterior se puede afirmar que la actuación de la Procuraduría General de la Nación se dio en virtud de su función preventiva y no por solicitud del Ministerio de Educación, la cual fue posterior.

- Que mediante Oficio No. 2013EE34910 de 13 de junio de 2013, dirigido por el Subdirector de Inspección y Vigilancia del Viceministerio de Educación Superior al Fiscal General de la Nación, se puso en conocimiento del ente investigador las presuntas irregularidades relacionadas con la Fundación Universitaria San Martín. En dicho oficio se manifiesta que dicha institución educativa no puede admitir estudiantes nuevos para el segundo semestre de 2013 en el Programa de Odontología de la sede de Puerto Colombia, pues el mismo no cuenta con registro calificado vigente. (Folios 6-14 Carpeta 22 contenida en CD allegado por la Unidad de Patrimonio económico de la Fiscalía General de la Nación, folio 291 cuaderno 2 del expediente)

Adjunto a dicho oficio aparecen pantallazos de la página web de la Fundación Universitaria San Martín de la época en la cual se ofertaba el Programa de Odontología de la sede de Puerto Colombia. (Folios 134-136 Carpeta 22 contenida en CD allegado por la Unidad de Patrimonio económico de la Fiscalía General de la Nación, folio 291, cuaderno 2 del expediente)

-. Resumen de pagos de matrícula y pecuniarios efectuados por el señor Daniel Lora Pezzotti a la Fundación Universitaria San Martín, Programa de Odontología Sede Puerto Colombia, en la que se discriminan los siguientes conceptos (Folio 309, cuaderno 2 del expediente):

- Matrícula periodo 2013-I: \$3.465.000 con fecha de pago 17 de enero de 2013.
- Matrícula periodo 2013-II: \$4.620.000 con fecha de pago 19 de junio de 2013.
- Formulario de inscripción: \$89.000 con fecha de pago 16 de enero de 2013.
- Certificado de estudio: \$19.000 con fecha de pago 17 de septiembre de 2013.

#### **4.5.- Caso concreto.**

Un vez sentados los criterios conceptuales aplicables al caso *sub judice*, nos corresponde entrar a analizar los elementos estructurantes de la responsabilidad patrimonial por falla del servicio, presuntamente presentes en la falta de vigilancia y control sobre el programa de Odontología para el periodo 2013-I y 2013-II ofertado por la Fundación Universitaria San Martín, que según los demandante les ocasionó perjuicios de orden material y moral.

#### **4.5.1. El Daño Antijurídico.**

Aplicado a este asunto el marco normativo traído a colación y de la valoración conjunta de las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica, esta Judicatura se permite reiterar que, el objeto de Litis, consiste en determinar sí, resulta procedente la declaratoria de responsabilidad por los daños reclamados por los demandantes con ocasión de la presunta omisión del deber de control y vigilancia por parte del Ministerio de Educación Nacional, constitutiva de falla en el servicio, sobre la Fundación Universitaria San Martín, en tanto que esta siguió prestando el servicio de educación profesional en el Programa de Odontología en la Sede de Puerto Colombia, a pesar de haberse cancelado el registro calificado para ello.

Descendiendo al *sub iudice* encontramos que, tal y como quedó sentado en el acápite normativo de la presente providencia, debe analizarse inicialmente la ocurrencia y efectiva acreditación del daño antijurídico alegado por la parte demandante, teniéndose presente de que en caso de que no se encuentre acreditado dicho daño, se tornaría imposible hacer un juicio de la responsabilidad de la parte demandada en cuanto a la imputación y el resarcimiento de perjuicios.

En el hecho No. 17 del escrito del libelo introductorio, la parte demandante señaló que el joven Daniel Lora Pezzotti tuvo que recurrir a otras universidades para que le valieran los estudios realizados en los periodos 2017-I y 2017-II en el programa de Odontología de la Fundación Universitaria San Martín, sede Puerto Colombia, y que fue rechazado por varias de ellas y que al perder la ilusión de estudiar odontología decidió estudiar otra profesión, siendo ello la causa de perjuicios morales y materiales a él y a su familia.

Así mismo, en el acápite de fundamentos de derecho de la demanda señaló como el “daño cierto que implicó los perjuicios” el hecho que el joven Daniel Lora Pezzotti no pudo continuar sus estudios en la Fundación Universitaria San Martín y las notas obtenidas en dicha institución no eran aceptadas ni homologadas por otras universidades.

Frente a lo anterior, este despacho considera necesario aclarar que el actor, pese a que manifiesta en los hechos y fundamentos de derecho de la demanda que el daño cuyo resarcimiento reclama consiste en que no pudo continuar los estudios de odontología en otras universidades, pues las notas obtenidas no fueron homologadas, dichas manifestaciones no vienen acompañadas de elementos de prueba que permitan acreditar que tal circunstancia aconteció en la realidad.

Lo anterior cobra relevancia pues tal como se manifestó en el acápite jurisprudencial de esta providencia, se hace necesaria la verificación concurrente de elementos como la

certeza, la personalidad, licitud y persistencia del daño, existiendo, de manera puntual, una falencia demostrativa en la demanda respecto a la certeza del daño, tal y como pasa a desarrollarse.

En primer lugar debe dejarse establecido que la Ley 1188 de 2008, la cual regula lo atinente al registro calificado de los programas de educación superior en Colombia, en su artículo 1º dispone que para poder ofrecer y desarrollar un programa académico, el mismo debe contar con el correspondiente registro calificado y el artículo 41 del Decreto 1295 de 2010, el cual reglamenta la precitada ley, reitera que expirada la vigencia del registro calificado, la institución universitaria no podrá admitir estudiantes nuevos. Sin embargo, en estas disposiciones normativas, ni en la Ley 30 de 1992, se encontró prohibición expresa de que otras universidades pudieran validar u homologar, los estudios, créditos académicos y/o calificaciones obtenidas por un estudiante matriculado en un programa con posterioridad a la expiración de su registro calificado, siendo entonces facultativo de cada universidad, dentro de la reglamentación de los requisitos para la admisión de estudiantes en transferencia, si se pueden o no tener en cuenta dichos estudios para su homologación, ello de acuerdo con la autonomía concedida en el artículo 29 de la Ley 30 de 1992 en sus literales e) y f) respecto a la selección de sus alumnos y la adopción del régimen del alumnado.

En este sentido es claro que de la Ley no surge automáticamente la consecuencia de que a un estudiante que se matriculó y cursó estudios en un programa académico con el registro calificado expirado no pueda ser admitido en transferencia por otra institución de educación superior o que ésta no pueda homologar los créditos académicos aprobados y notas obtenidas. Teniendo en cuenta que el demandante estructura la ocurrencia del daño en el hecho –de haber sido rechazado en otras universidades donde solicitó homologación, lo que le causó tal desilusión que lo llevó a cambiar de carrera universitaria- era su deber acreditar que de acuerdo con las normas y reglamentos internos, expedidos por cada universidad en uso de su autonomía, se le rechazaron las solicitudes efectuadas para dicho propósito, imposibilitándose así proseguir sus estudios o al menos retrasándolos.

En este sentido, se reitera que si bien la parte demandante manifestó que realizó la solicitud de transferencia a otras universidades, pidiendo la homologación de los estudios realizados en los periodos 2013-I y 2013-II en la Fundación Universitaria San Martín, también es cierto que el actor no allegó al plenario elementos de prueba tales como comprobantes o formularios de inscripción u otro documento de similar idoneidad que permitiera dar certeza de que efectivamente el joven Daniel Lora, intentó continuar esos estudios en otra alma mater, de hecho el apoderado de la parte demandante no hace mención siquiera de las universidades donde presuntamente presentó dichas solicitudes, obviándose de esta forma el principio de derecho por el cual la parte que alega un hecho

está en la obligación de demostrarlo con los medios de prueba establecidos en la norma procesal.

Así mismo con la demanda no se acompañaron los documentos –o no se realizó solicitud probatoria respecto de ellos- donde quedarán consignadas las sendas respuestas negativas a las solicitudes de transferencia y homologación de créditos cursados por el accionante y en las que además se pudiera establecer que dichas negativas ocurrieron con ocasión a que esas universidades, de acuerdo con su reglamentación interna, no permitían la homologación de estudios realizados en programas académicos con registro calificado expirado.

Debe resaltarse también que señala la parte actora, que el joven Daniel Lora como consecuencia del rechazo que hicieron varias Universidades a las solicitudes de homologación de los semestres cursados en el programa de Odontología en la Fundación Universitaria San Martín, se desilusionó a tal punto que cambió de carrera universitaria, afirmación está que no fue acompañada de medios de convicción que la acreditaran, como por ejemplo demostrar que efectivamente el joven realizó tal cambio aportando los certificados estudiantiles expedidos por la Universidad donde estuviera o hubiese cursado programa diferente al iniciado de Odontología, así como acreditar que tal cambio fue producto de la imposibilidad de transferirse a otra universidad donde le homologaran los semestres cursados en el programa de odontología. Es tal la orfandad probatoria es este caso para demostrar el daño sufrido, que ni siquiera se enunció cuál fue el programa universitario y en qué institución de estudios superiores, inició los nuevos estudios el joven Lora Pezzotti.

De otro lado se tiene que, también sitúa el daño la parte accionante en el hecho que el joven Daniel Lora Pezzotti no pudo continuar sus estudios en la Fundación Universitaria San Martín, de lo cual tampoco se allegó prueba ni se solicitó la práctica de alguna o algunas que pudiesen demostrar dicho hecho. Del caudal probatorio que milita en el expediente se pudo concluir que, si bien el joven cursó dos semestres en el programa de Odontología que tenía expirado el registro calificado y por expresa prohibición legal el ente universitario no debió recibir alumnos nuevos a partir de dicho vencimiento, prohibición que fue recordada por el Ministerio de Educación Nacional en la Resolución 7843 de 17 de junio de 2013, mediante la cual ordenó adelantar investigación administrativa a la Fundación Universitaria San Martín respecto del programa de Odontología, no se evidenció acto administrativo que ordenará la suspensión o cancelación del programa o el cierre y/o liquidación de la institución, aun en éste último evento las Instituciones de Educación Superior están obligadas a diseñar planes de contingencia en favor de sus estudiantes, que les permita concluir sus estudios y/o reubicarse en otras universidades que cuenten con igual programa con registro calificado.

De lo que se reitera no se cuenta en el plenario con prueba que demuestre que el estudiante Lora Pezzotti no pudo continuar sus estudios universitarios de Odontología en la Fundación Universitaria San Martín, esto lo refuerza el hecho que como se dijo no se comprobó su cierre o liquidación, el que expire el registro calificado de un programa no significa *per se* que el programa se cancele, lo que hace el Ministerio de Educación Nacional es inactivar el programa en el SNIES y la universidad no puede admitir nuevos estudiantes, no obstante, las instituciones pueden inclusive realizar un nuevo proceso ante el Ministerio que les permite obtener un nuevo registro calificado. Esto último al parecer lo hizo la Fundación Universitaria San Martín, pues de acuerdo con consulta realizada en el portal web del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES-, se logra evidenciar que el Programa de Odontología se encuentra actualmente activo y con registro calificado vigente bajo el código 106717.<sup>26</sup>

En lo atinente al daño alegado por el demandante, correspondiente a las sumas de dinero pagadas para matricularse en la Fundación Universitaria San Martín en los periodos 2013-I y 2013-II en el Programa de Odontología, Sede Puerto Colombia pese a no contar el programa de Odontología con registro calificado vigente, si bien se acreditó dicho pago con el resumen de pagos de matrícula y pecuniarios efectuados por el señor Daniel Lora Pezzotti a dicha institución, ello no permite a este Despacho afirmar que existe certeza respecto del citado daño, pues la Resolución 7843 de 2013, mediante la cual se inició la investigación administrativa por parte del Ministerio de Educación Nacional en contra de la citada institución educativa, entre otros cargos, por ofrecer y matricular estudiantes en el Programas de Odontología, Sede Puerto Colombia con el registro calificado expirado, determinó para los estudiantes que se matricularon con posterioridad a la expiración de dicho registro que la universidad debía devolver las sumas canceladas por concepto de matrículas y costos de inscripción.

Sin embargo, la parte demandante no aportó o solicitó prueba alguna, tendiente a demostrar que, al menos, agotó el trámite ante la Fundación Universitaria San Martín para reclamar la devolución del dinero cancelado por concepto de matrículas. A su vez, tampoco se presentan elementos de convicción de los cuales se evidenciara por parte de dicha institución su reticencia a devolver dichas sumas a los estudiantes afectados, esto, aunado a que el actor tenía, para perseguir dicho pago, las acciones civiles pertinentes, de las cuales tampoco allegó prueba de haberlas siquiera iniciado.

Como puede observarse, la parte demandante no cumplió con el deber mínimo de acreditar, con los medios de prueba idóneos y pertinentes, lo afirmado en los hechos y fundamentos de su demanda en cuanto al presunto daño ocasionado por la imposibilidad de homologar los estudios realizados en el Programa de Odontología, Sede Puerto

---

<sup>26</sup> <https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/detallePrograma>

Colombia de la Fundación Universitaria San Martín en los periodos 2013-I y 2013-II y tener la posibilidad de continuarlos en otra institución o la imposibilidad de continuar sus estudios en esa institución, así como tampoco acreditó la negativa de la universidad a devolverle los valores cancelados por conceptos de matrícula, de lo que se logra establecer que no se cumple en este caso con el criterio establecido en la jurisprudencia para la determinación del daño en cuanto a su certeza, haciendo imposible, por la técnica misma en el estudio de la responsabilidad estatal, realizar algún pronunciamiento en cuanto a la imputación, pues lógicamente no se encontró daño que imputar.

Consecuente con lo anterior, debe destacarse que, las decisiones judiciales, deberán ser soportadas con las pruebas que dentro de la oportunidad se alleguen al expediente, configurándose como uno de los principios el ONUS PROBANDI, que está establecido en el Código General del Proceso, en su artículo 167:

*“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*

#### **4.5.2. Conclusión.**

Siendo el daño el elemento nuclear de la responsabilidad del Estado, y en vista que no pudo probarse su existencia en el caso *sub examen*, resulta inocuo estudiar el otro elemento pregonable de la responsabilidad, bajo la premisa que lo inexistente no genera imputación.

En este sentido no queda otra alternativa más que denegar las pretensiones elevadas por la parte demandante, razón por la cual así se hará constar.

#### **4.5.3. Costas.**

El Despacho no condenará en costas a la parte vencida, por cuanto no se encuentra acreditado que las partes generaran actuaciones y gastos procesales sujetos de tasación en costas, tal como lo dispone el numeral 8º. Del artículo 365 del C.G.P. en concordancia con el art. 188 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

### **5. FALLA:**

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Sin costas en la presente instancia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** al Procurador Delegado ante este juzgado.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ**

**Jueza**

**P/AFP**

**Firmado Por:**

**LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 006 ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO BARRANQUILLA**

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

*Código de verificación: 97e4ea3ef5b34cd9ed2a677e8b0efc9257caa94c4260fb3a8ebfe912c1d157bf*

*Documento generado en 19/10/2020 04:36:33 p.m.*

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**