

|Sentencia T-001/13

(Bogotá, D.C., enero 11)

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre requisitos generales y especiales de procedibilidad

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL NUEVO CODIGO-Deben respeto por la jurisprudencia/SEPARACION DEL PRECEDENTE-Ante situaciones fácticas iguales corresponde la misma solución jurídica, a menos que el juez competente exprese razones serias y suficientes para apartarse del precedente

DEBIDO PROCESO DEL ICFES-Ausencia de motivación en la sentencia en relación con la tasación del daño moral

DERECHO A LA IGUALDAD Y AL DEBIDO PROCESO-Vulneración por desconocimiento del precedente judicial en fallo de Reparación directa que adolece de motivación en cuantificación del daño moral que aplicó monto máximo contra el ICFES/DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE EN LA TASACION DE LOS PERJUICIOS MORALES

LINEA JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA DE DAÑO MORAL Y TASACION DE PERJUICIOS MORALES-Principios de equidad, razonabilidad y reparación integral en la tasación de perjuicios morales

RACIONALIDAD Y RAZONABILIDAD-Diferencia

DEBIDO PROCESO DEL ICFES EN TASACION DE PERJUICIOS MORALES-Precedente en sentencias T-351 y T-464 de 2011 y T-212/12

Referencia: expediente T- 3.582.799

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencias proferidas por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta – en primera instancia, que negó el amparo solicitado y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que modificó la sentencia de primera instancia y en su lugar, declaró la improcedencia de la presente acción.

Accionante: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES.

Accionados: Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de tutela

1.1. Derechos fundamentales invocados. Debido proceso e igualdad.

1.2. Conducta que causa la vulneración. La expedición de las sentencias por parte del Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca en primera y segunda instancia respectivamente, en las que se declaró la responsabilidad y se condenó al pago de perjuicios morales en cuantía de 100 salarios mínimos legales mensuales al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES dentro de la demanda de acción de reparación directa ejercida por el señor Humberto Molano Hoyos, por la supuesta configuración de los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente jurisprudencial.

1.3. Pretensión. Dejar sin efectos las providencias judiciales proferidas por el Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, los días 17 de octubre de 2008 y 28 de julio de 2011 respectivamente.

1.4. Fundamentos de la pretensión:

1.4.1. El 18 de diciembre de 2002, el señor Humberto Molano Hoyos, quien cursó la carrera de derecho en la Universidad Libre de Popayán, presentó demanda de acción de reparación directa contra el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES- por la presunta omisión en sus funciones de inspección y vigilancia sobre la mencionada institución educativa, la cual no había cumplido con la obligación de registrar previamente el citado pénsam académico en el Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior (SNIE).

1.4.2. La entidad accionante alega que como consecuencia de la ausencia del registro del programa derecho, el Ministerio de Educación inició una investigación contra la Universidad. En el marco de dicha investigación, el Ministerio delegó al ICFES para que se realizara una examen de “idoneidad y de comprobación de niveles mínimos de aptitudes y conocimientos” a los estudiantes.

1.4.3. El proceso contencioso administrativo surtió su primera instancia en el Juzgado Quinto (5) Administrativo de Popayán y culminó con fallo[1] condenatorio contra las mencionadas entidades públicas. Se declaró la responsabilidad tanto del Ministerio como del ICFES y se les ordenó el pago solidario de cien (100) salarios mínimos legales mensuales por concepto de perjuicio morales a favor del demandante.

1.4.4. Interpuesto el recurso de apelación por las entonces demandadas, la segunda instancia fue resuelta por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca mediante providencia del 28 de julio de 2011 en la que se confirma en todas sus partes la sentencia proferida por el juez de primera instancia.

1.4.5. El ICFES presenta acción de tutela por considerar que los fallos que resolvieron la demanda de reparación directa incurrieron en un defecto sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente jurisprudencial en relación con la estimación de la cuantía por concepto de daño moral, en tanto, se concedió como indemnización el tope máximo que se otorga a quienes sufren un perjuicio de la mayor intensidad como, por ejemplo, la muerte de un hijo.

2. Respuesta de los accionados. – Tribunal Administrativo del Cauca[2]

2.1. Solicitó se negaran las pretensiones del accionante al considerar que no se presentó ninguna causal específica que justificara la interposición de la presente acción constitucional. Alega que el accionante pretende utilizar la acción de tutela como una tercera instancia para reabrir debates fácticos y jurídicos que ya fueron resueltos de manera definitiva por el juez natural.

2.3. En relación con la tasación de los perjuicios morales, afirmó que “la declaración de parte, testimonios y las voces de la experiencia del juez singular y los tres jueces colegiados, coincidió en afirmar la frustración vivida por el actor en su calidad de demandante”[3]. Manifiesta que la decisión de segunda instancia fue unánime y que se consideró que la condena de 100 smlv a favor del demandante “resultaba más que razonable, dado que tuvo que invertir 6 años de su vida, los cuales en algún momento pudo sentir como perdidos por la irregularidad en el registro del programa de derecho que había cursado, sumado a la presión de presentar exámenes de convalidación, no exigidos para el resto de los estudiantes universitarios para optar por el título profesional de abogado, lo que se traduce en un daño moral”[4].

2.4. En igual sentido, señaló que la tasación de los perjuicios morales se llevó a cabo en ejercicio del arbitrio judicis, dentro de los límites y topes máximos fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

2.5. Finalmente, cuestiona el cumplimiento del requisito de inmediatez ya que considera que el actor dejó transcurrir cerca de 5 meses desde el momento en que se profirió el fallo de segunda instancia y la interposición de la presente acción constitucional.

3. Terceros vinculados al proceso de tutela

Mediante Auto del 7 de diciembre de 2011, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, vinculó al presente proceso al Ministerio de Educación Nacional y al señor Humberto Molano Hoyos – demandante dentro del proceso de Reparación Directa - como terceros interesados[5].

3.1. Ministerio de Educación Nacional[6]

3.1.1. El Ministerio manifestó que adhería a las pretensiones establecidas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior – ICFES y por lo tanto, solicitó el amparo de los derechos fundamentales.

3.2. Humberto Molano Hoyos[7]

3.2.1. El ciudadano Molano Hoyos, quien actuó como demandante dentro del proceso objeto de controversia, se opuso a todas y cada una de las pretensiones señaladas por la entidad accionada. Considera que el ICFES contó con todas las garantías procesales para oponerse y presentar pruebas en el proceso contencioso administrativo, por lo que no puede convertir la acción constitucional en una tercera instancia.

3.2.1. Afirma que la estimación de los perjuicios morales realizada por los jueces administrativos corresponde al arbitrio judicial del que éstos gozan. Se opone a que los daños morales hayan sido presumidos por los juzgadores, sino al contrario, afirma que éstos fueron “demostrados fehacientemente toda vez que obran pruebas contundentes del estado de afectación y aflicción sufrido por cada uno de los actores que vieron interrumpido su proyecto de vida de ser

profesionales del derecho”[8].

3.2.3. Alega la improcedencia de la acción de tutela para discutir providencias judiciales que se encuentran ejecutoriadas y que resolvieron de fondo los debates fácticos y jurídicos que en su oportunidad fueron presentados ante la jurisdicción competente. Finalmente, afirma la ausencia del requisito de inmediatez.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión:

4.1. Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta – Primera Instancia- [9].

4.1.1. Mediante fallo del 9 de febrero de 2012, se concluyó que la presente acción resultaba procedente en tanto, cumplía con los requisitos generales que la jurisprudencia constitucional ha establecido en relación con la posibilidad de interponer acciones de tutela contra providencias judiciales.

4.1.2. Posteriormente, afirmó que las providencias atacadas no incurrieron en un defecto sustantivo “por cuanto actuaron de conformidad con las normas aplicables y principios generales que rigen el proceso administrativo”[10]. En igual sentido, señaló que la condena y la tasación de perjuicios por daños morales se establecieron de conformidad con los elementos probatorios allegados al proceso de reparación directa.

4.1.3. Por las razones anteriores, los jueces de primera instancia resolvieron negar las pretensiones del accionante.

4.2. Impugnación

4.2.1. Se reiteró que las pruebas testimoniales no resultan suficientes para concluir la existencia de una daño moral. Alega que en el fallo de primera instancia, se confunde el prudente arbitrio de los jueces con la discrecionalidad absoluta, la cual – a juicio del actor- fue la que primó al momento de realizar la tasación por 100 smlv a favor del entonces demandante. Además, establece que la Corte Constitucional[11] al estudiar un caso similar al presente consideró que la condena resultaba irrazonable al tener en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el monto máximo de perjuicios por daños morales.

4.3. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta – Segunda Instancia -[12]

4.3.1. En sentencia proferida el 21 de junio de 2012, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo modificó el fallo de primera instancia al considerar que la presente acción constitucional resultaba improcedente.

4.3.2. A juicio del Ad-Quem, la acción de tutela contra providencias judiciales debe ser excepcional y sólo en caso de encontrarse una violación ostensible del debido proceso puede el juez constitucional analizar la actuación del juez natural. Señala que en el caso particular, las sentencias atacadas se ajustaron al principio de la autonomía judicial y por lo tanto, cualquier interferencia del juez constitucional sería invadir la órbita del juzgador ordinario.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[13].

2. Procedencia de la demanda de tutela

2.1. Afectación de un derecho fundamental. En el caso bajo estudio se analiza la posible vulneración del derecho constitucional al debido proceso.

2.2. Legitimación por activa. La demanda de tutela fue presentada mediante apoderado judicial[14] por parte del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES-, establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación Nacional, quien es el titular del derecho fundamental alegado como vulnerado.

2.3. Legitimación por pasiva. Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca[15].

2.4. Requisitos Formales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

De forma reiterada la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales para analizar la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Así, se ha señalado la necesidad de cumplir con seis (6) requisitos formales para establecer la procedencia de la acción constitucional en cada caso particular. Mediante la sentencia C – 590 de 2005, se establecieron los siguientes; “(i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente **relevancia constitucional**. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (ii). **Que se hayan agotado todos los medios-ordinarios y extraordinarios**-de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos, (iii) Que se cumpla el requisito de la **inmediatez**, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración, (iv) **Cuando se trate de una irregularidad procesal**, debe quedar claro que la misma tiene un **efecto decisivo o determinante** en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, (iv) Que la parte actora **identifique de manera razonable** tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y (vi) Que **no se trate de sentencias de tutela**”[16].

Así, la Sala debe verificar el cumplimiento de los mencionados requisitos formales, en el caso particular.

2.4.1. Relevancia Constitucional. El presente caso reviste especial importancia constitucional en tanto se está en presencia de la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso del ICFES. Así mismo, en caso de encontrarse que la condena en contra de dicha entidad se hubiese proferido atentando contra el mencionado derecho, ésta actuación puede afectar otros valores y fines de especial jerarquía constitucional, como la educación.

2.4.2. Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios. La Sala encuentra que la entidad accionante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia

proferida por el Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Cauca contra la que no procede recurso alguno. De esta forma, quedan agotados los recursos judiciales contra los fallos objeto de la presente controversia.

2.4.3. Inmediatez. Se tiene que la sentencia de segunda instancia fue proferida el 28 de julio de 2011 y la presente acción de tutela se interpuso el 7 de diciembre del mismo año, plazo que la Sala Segunda de Revisión considera razonable.

2.4.5. Que en caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que se alega como vulneradora de los derechos fundamentales. Teniendo en cuenta que en el caso particular no se alega la existencia de un defecto procedimental, el presente requisito no resulta aplicable.

2.4.6. Que no se trate de sentencias de tutela. Se evidencia que se discuten sentencias de naturaleza contenciosa administrativa y por lo tanto, se satisface el último de los requisitos formales de procedencia.

3. Problema jurídico constitucional

Corresponde a la Sala estudiar si se vulneró el derecho fundamental al debido proceso del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES - por parte del Juzgado Quinto (5º) Administrativo y el Tribunal Administrativo del Cauca por la presunta configuración de los defectos sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente jurisprudencial al proferir los fallos de primera y segunda instancia respectivamente, dentro del proceso de reparación directa iniciado en contra de dicha entidad por parte del señor Humberto Molano Hoyos, en los que se declaró la responsabilidad y se condenó al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES al pago de perjuicios morales a favor del entonces demandante en cuantía de 100 salarios mínimos legales mensuales.

4. Vulneración al debido proceso por la presunta configuración de un defecto sustantivo, fáctico y desconocimiento del precedente jurisprudencial. (Cargo Único)

4.1. Causales materiales de procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales. (Reiteración de Jurisprudencia)

4.1.1 Una vez superados los requisitos generales de procedibilidad, la Corte ha advertido que se debe probar la existencia de un defecto o irregularidad procesal de tal magnitud que vulnera de forma evidente el debido proceso y que resulte determinante para el sentido del fallo o la decisión plasmada en la providencia judicial. Se ha establecido que los presupuestos materiales que configurarían una vulneración al debido proceso, son:

a. **Defecto orgánico**, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. **Defecto procedimental** absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. **Defecto fáctico**, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la

aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. **Defecto material o sustantivo**, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[17] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. **Error inducido**, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. **Decisión sin motivación**, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. **Desconocimiento del precedente**, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. **Violación directa de la Constitución**[18]

4.1.2. De esta manera, la jurisprudencia constitucional ha señalado que cuando se comprueba la existencia de una de las causales materiales que se señalaron, se atenta contra uno o varios de los elementos constitutivos del debido proceso y por lo tanto, no sólo se justifica, sino se exige la intervención del juez constitucional.

4.2. Caso Concreto

Se analizará la posible vulneración al derecho constitucional al debido proceso del ICFES por parte de las autoridades judiciales accionadas al proferir las sentencias de primera y segunda instancia dentro del proceso de reparación directa iniciado por parte del señor Humberto Molano Hoyos. Para tal fin, la Sala estudiará la eventual configuración de los siguientes defectos (i) sustantivo al no declarar la caducidad de la acción judicial, (ii) sustantivo por la presunta errónea interpretación de las funciones y competencias del ICFES, (iii) fáctico por la incorrecta valoración probatoria en relación con el daño moral del entonces demandante y (iv) desconocimiento del precedente en la tasación del perjuicio moral.

Antes de entrar a analizar de manera individual cada uno de los defectos señalados, es necesario hacer alusión a las sentencias T – 351, T - 464 de 2011, T – 212 y 736 de 2012 en las que se analizaron casos similares al presente, e incluso, en ocasiones, con identidad de partes[19]. Las providencias señaladas constituyen precedente relevante para el asunto objeto de estudio, en

tanto se resolvieron acciones de tutela iniciadas por el ICFES contra diferentes autoridades judiciales por hechos idénticos a los alegados en esta oportunidad.

Así, la resolución a los problemas jurídicos establecidos serán referente indispensable en el presente caso ya que, si bien resulta necesario analizar las providencias particulares en tanto pueden existir diferencias con las estudiadas anteriormente, estos presentan especial similitud en relación con los elementos fácticos y jurídicos.

4.1. Defecto sustantivo al no declarar la caducidad de la acción judicial

4.1.1. El ICFES alega la ocurrencia de un defecto sustantivo al considerar que los diferentes operadores judiciales dentro del proceso de reparación directa en su contra, interpretaron de manera equivocada la caducidad de la acción. A juicio de la entidad, si la declaratoria de responsabilidad se sustenta con base en hechos ocurridos durante el tiempo en el que estuvo intervenida la Universidad Libre (1992 a 1996), el término de caducidad debe ser contabilizado desde entonces y no a partir del año 2001 en el que se proferieron los actos administrativos sancionatorios contra la institución educativa.

4.1.2. Esta Corporación ha afirmado que el defecto sustantivo se configura cuando “una decisión judicial desborda el ámbito de actuación que la Constitución y la ley le reconocen, al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, por lo siguiente: (i) derogación o declaración de inexequibilidad; (ii) inconstitucionalidad manifiesta y omisión de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, (iii) inconstitucionalidad de su aplicación al caso concreto, (iv) inadecuación de la norma a la circunstancia fáctica a la cual se aplica; (v) reconocimiento de efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”[20].

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-094-12.htm> - ftn23

4.1.3. El juez de primera instancia, frente a la excepción de caducidad de la acción, señaló:

“Para el Despacho es claro que sólo fue en el año 2001, cuando algunos estudiantes pretendieron obtener la certificación de la judicatura que fue negada, que tuvieron conocimiento de la investigación que se adelantaba, por la supuesta falta de registro para iniciar el programa de derecho extensión Popayán”[21].

4.1.4. A juicio de esta Corporación el razonamiento llevado a cabo resulta razonable en tanto, los daños se materializaron al momento en que se le impidió al demandante continuar de manera normal con el programa de derecho. De esta manera, la interpretación realizada por el juez administrativo en relación con los elementos fácticos para contabilizar el término de caducidad se encuentra dentro de los parámetros de razonabilidad propios de la autonomía judicial.

4.1.5. La Sala concluye que la valoración realizada por el operador jurídico al considerar que la caducidad sólo podía contarse a partir del momento en el que a varios estudiantes de la Universidad le negaron la certificación de la judicatura para optar por el título de abogado, no constituye una decisión que desborde el ámbito de actuación judicial y por lo tanto, que atente de manera flagrante contra el debido proceso.

4.2. Defecto Sustantivo por la errónea interpretación de funciones y competencias del ICFES

4.2.1. El segundo de los hechos alegados como vulneradores del debido proceso, es la presunta errónea interpretación que las autoridades judiciales le otorgaron a las funciones del ICFES, toda vez que - a juicio de la entidad administrativa - esta resultó condenada sin contar con sustento

normativo en relación con las competencias que supuestamente incumplió.

4.2.2. Frente a idéntica situación jurídica, e incluso identidad de partes, la sentencia T – 736 de 2012 concluyó que “el entendimiento del caso por parte de las accionadas fue razonable”[22] y por lo tanto, no prosperaba la alegación por defecto sustantivo. En igual sentido, mediante providencia T – 351 de 2011 – sentencia que también presenta identidad de partes - la Sala Novena de Revisión se pronunció sobre el mismo problema jurídico, señalando que “el pretendido defecto no se configura, pues las sentencias controvertidas, al imputar responsabilidad al ICFES, no partieron de un análisis de las funciones legales del ICFES, sino de las acciones y omisiones que, en términos fácticos, adelantaron las entidades demandadas. En ese análisis, independientemente del supuesto error sustantivo, la base de la decisión de atribuirle responsabilidad a las autoridades estatales y no a la Universidad Libre, radica en que la Universidad se hallaba intervenida por esas autoridades al momento de abrirse el programa de derecho en extensión, por el ICFES y el MEN, y sus directivas habían sido nombradas y/o eran funcionarios de las citadas autoridades administrativas”[23].

4.2.3. La Sala encuentra que el precedente jurisprudencial establecido debe ser reiterado en tanto se presenta absoluta identidad en los elementos jurídicos y fácticos que se analizaron en aquellas oportunidades. Al igual que los casos que fueron reseñados, se establece que dentro del proceso administrativo objeto del presente análisis, las autoridades judiciales imputaron la responsabilidad de las entidades administrativas en el hecho de que al momento de apertura del programa de derecho en extensión, la Universidad se encontraba bajo la intervención y manejo de las entonces instituciones demandadas.

4.2.4. Se observa que la sentencia del Juzgado Quinto (5º) Administrativo, proferida el pasado 17 de octubre de 2008, – de manera casi idéntica a la providencia analizada en la sentencia T – 736 de 2012 -, afirma:

“Estando en función los directivos de intervención nombrados por el ICFES y el Ministerio de Educación, se creó el programa de derecho en la seccional Valle del Cauca para ser ofrecido en extensión en la ciudad de Popayán.

(...)

La situación descrita permite inferir que tanto el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL como el INSTITUTO COLOMBIANO DE FOMENTO PARA LA EDUCACION SUPERIOR, incurrieron en omisión por no realizar en debida forma su labor de inspección y vigilancia consagrada en los artículo 67, 68, 189 y 211 de la Constitución Política, 31 de la ley 30 de 1992, 33,37,y 38 del decreto 628 de 1993 y 4 de la ley 115 de 1994, respecto de la Universidad Libre de Colombia, en relación con los hechos objeto de demanda, ocurridos entre 1994 y 1996, periodo en que además estuvo bajo su directo manejo por la intervención; fueron sus funcionarios, conocedores de las normas por ser precisamente nombrados por los entes estatales, los que crearon e iniciaron un programa de extensión sin realizar los tramites de ley y sin el registro respectivo, lo que dio origen a que en el año 2001 y 2002 se tomaran medidas que obligaron a los estudiantes, entre ellos el demandante señor HUMBERTO MOLANO, a extender en el tiempo sus estudios, por tres años más (2003, 2004, 2005) a fin de lograr convalidar lo ya cursado y aprobado

(...)

La no aplicación de estas normas por parte de funcionarios que representaba a la entidades

demandadas en la administración de la Universidad Libre de Colombia, provocaron la circunstancia por la que se demanda hoy, iniciación de un programa de extensión sin registro”[24].

4.2.5. Adicionalmente, se debe afirmar que, contrario a lo afirmado por el accionante, los funcionarios judiciales sustentaron sus decisiones en normas como el Decreto 837 y 2790 de 1994 que contemplan diferentes disposiciones en relación con la inspección, vigilancia y registro de programas de pregrado.

4.2.6. Por lo anterior y al igual que en el precedente referenciado, en el caso objeto de estudio se debe concluir que las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en un defecto sustantivo por errónea interpretación de las funciones del ICFES.

4.3. Defecto Fáctico por la incorrecta valoración probatoria en relación con el daño moral del entonces demandante

4.3.1. El tercer cargo formulado por la entidad accionante, hace relación a la existencia de un defecto fáctico alegando que dentro del expediente no hay pruebas suficientes que permitan concluir la ocurrencia de un daño moral a favor del entonces demandante. De manera expresa, el ICFES alega que “el único hecho probado en el proceso para el demandante es el haber presentado una prueba de idoneidad para validar los estudios realizados durante el tiempo que el programa educativo se adelantó sin registro, por lo que debe establecerse si resulta razonable considerar que verse obligado a presentar un examen de idoneidad con tal finalidad puede considerarse como un hecho constitutivo de daño moral”[25].

4.3.2. La jurisprudencia constitucional[26] ha señalado que el defecto fáctico se construye cuando la respectiva providencia judicial carece de apoyo probatorio para sustentar la decisión y por ende, para la aplicación de los supuestos de hecho legales. Así mismo, se ha señalado que “para que se configure un defecto fáctico, es indispensable que el error en la apreciación probatoria sea de tal magnitud que pueda advertirse de manera evidente y flagrante, sin que quepa margen de objetividad”[27]. De esta manera, se ha reconocido que el juez ordinario tiene una amplia facultad de valoración probatoria que, prima facie, debe ser respetada por el juez constitucional, excepto que se encuentre una evidente errónea, flagrante y abusiva interpretación.

4.3.3. De esta manera, se hace necesario analizar las razones expuestas por las respectivas autoridades judiciales para argumentar la existencia de un daño moral por parte del demandante. En primer lugar, se encuentra que el Juzgado Quinto (5º) Administrativo, mediante una certificación de la Universidad Libre, encontró probado que el señor Molano Hoyos (i) cursó las asignaturas que integran la carrera de derecho entre 1996 y 2005, (ii) pagó la matrícula entre 1996 y 2002, (iii) llevó a cabo las pruebas de idoneidad (iv) se trasladó a la ciudad de Cali para cursar el 6º año jornada nocturna 2003 – 2004 y (v) obtuvo el título de abogado el 7 de diciembre de 2005[28].

Adicionalmente, la sentencia de primera instancia, señaló:

“Ante juez comisionado declaró el señor ALEXANDER SERNA, residente en Coconuco, Cuaca y compañero de trabajo en la UMATA del demandante en ese Municipio, comenta que tenía permiso del Alcalde, en las tardes para viajar a Popayán a estudiar en la Universidad Libre; que después llegó con la noticia de que había sido estafado por una universidad pirata, que se la

pasaba muy aburrido porque había hecho un gran esfuerzo personal, familiar y económico para pagar matriculas, desplazamientos desde Coconuco, alimentación y luego se la pasaba llorando y se preguntaba que iba hacer ahora.

Para el Despacho este testimonio merece ser tenido en cuenta ya que es creíble, por tanto se le atribuye pleno valor probatorio en relación con los perjuicios morales que reclama; además las reglas de la experiencia enseñan que cualquier persona frente a circunstancias como las vivida por el Molano, se afecta no solo económicamente, sino familiar, social y moralmente, al saberse sometido, sin tener la carga de soportarlo, a las circunstancias ya descritas, que le implicaron inicialmente una situación de indefinición frente a la obtención del título y legue la prolongación en el tiempo y la realización de estudios adicionales para poder materializar unos de sus ideales”.

4.3.4. De acuerdo con lo anterior, no es posible concluir la existencia de un defecto fáctico dentro del proceso contencioso administrativo, en tanto los jueces de primera y segunda instancia sustentaron su decisión con base en los elementos probatorios que fueron allegados y practicados durante el mismo. Se evidencia que mediante prueba documental se logró demostrar varios de los hechos que sustentaban la alegación del demandante como los son el efectivo adelantamiento de las materias de la carrera, el pago de matrícula durante cerca de 6 años, la necesidad de presentar las pruebas de idoneidad y la demora en la obtención del título profesional hasta el año 2005 – luego de cursar un sexto año de materias - por causa de la ausencia del registro del programa de derecho de la Universidad Libre.

4.3.5. La Sala encuentra que la valoración realizada por los operadores judiciales en relación con el daño moral no se estructura como una errónea e irracional interpretación que sea de tal magnitud que permita advertirla de manera evidente y flagrante. La valoración otorgada por el juez administrativo, no sólo a las diferentes pruebas documentales que son referenciadas una a una en la providencia de primera instancia, sino adicionalmente del testimonio rendido de manera oportuna y legal dentro del proceso, se ajusta a los parámetros de la sana crítica.

Por lo expuesto, no se encuentra probada la existencia de un defecto fáctico.

4.4. Defecto por desconocimiento del precedente en materia de tasación de perjuicios morales

4.4.1. El último de los defectos alegados es el desconocimiento del precedente establecido por el Consejo de Estado en relación con la tasación de perjuicio por concepto de daños morales. La providencia proferida por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo y confirmada por el Tribunal Administrativo del Cauca, condenó al ICFES y al Ministerio de Educación Nacional a pagar – de forma solidaria - la suma equivalente a 100 salarios mínimos legales mensuales por concepto de perjuicios morales a favor del señor Molano Hoyos[29]. Así, la accionante afirma que “el tribunal confundió el concepto de arbitrio iudicis, con el de discrecionalidad absoluta, la cual se acerca más a la arbitrariedad y por esta vía otorgó al demandante 100 salarios mínimos como perjuicio morales, los cuales corresponden a la máxima condena reconocida por este concepto por la jurisprudencia del Consejo de Estado”[30]. Para resolver el presente problema jurídico resulta indispensable, nuevamente, tener en cuenta las soluciones establecidas en las Sentencias T – 351, T - 464 de 2011, T – 212 y 736 de 2012, en tanto, estudiaron - con identidad de elementos fácticos y jurídicos – el mismo asunto jurídico.

4.4.2. Mediante la sentencia T – 736 de 2012, se reiteró la jurisprudencia constitucional en relación con el valor vinculante del precedente, señalando:

“(..) todas las autoridades públicas de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden,

nacional, regional o local, en el ejercicio de sus funciones y para la adopción de sus decisiones, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley y que esta sujeción implica el necesario acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes en la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, por cuanto son los máximos órganos encargados de interpretar y fijar el contenido y alcance de las normas constitucionales y legales, interpretación que se incorpora al entendimiento y aplicación de los preceptos jurídicos”.

4.4.3. Así mismo, y luego de llevar a cabo un análisis sobre la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la tasación de los perjuicios morales, se concluyó que de manera reiterada y constante el mencionado máximo tribunal judicial “ha señalado que el valor de la condena por concepto de perjuicios morales debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio, pero ha establecido que la imposición de condenas será por la suma de dinero equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que el daño se presente en su mayor grado de intensidad”[31].

4.4.4. Adicionalmente, se encuentra que si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido el arbitrio judicial como un elemento determinante para la tasación de los perjuicios morales, esta también debe responder a criterios de razonabilidad y equidad. En este sentido, en sentencia del 26 de enero de 2011, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, afirmó:

"La jurisprudencia ha trazado las pautas para efectos de reparar el daño por el equivalente pecuniario⁴ producido en 'perjuicios morales, señalando que el mecanismo más adecuado para tal fin es el arbitrio judicial (*arbitrium iudicis*), siendo el funcionario de conocimiento quien, por esa misma condición, puede inferir las circunstancias que inciden en el ámbito más intrínseco de quien deprecia la indemnización, pudiendo definir qué retribución se aviene como adecuada con base en los criterios de equidad, justicia y reparación integral para menguar el trauma derivado del suceso"[32]. (Subrayado y negrilla fuera del original).

4.4.5. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala debe analizar de manera particular las sentencias objeto de debate con el fin de verificar si la tasación establecida por los operadores judiciales resulta acorde con los parámetros establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado. En primer lugar, se encuentra que el juez administrativo de primera instancia luego de presentar su valoración probatoria en relación con la ocurrencia del daño moral, se limita a señalar que "se impartirá condena por este concepto, equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales"[33].

4.4.6. Por su parte, el Tribunal Administrativo del Cauca resolviendo el recurso de apelación interpuesto por el ICFES en sentencia del 28 de julio 2011, al momento de confirmar la mencionada tasación, estableció:

"La Sala tiene en consideración que el sentimiento de pérdida de los esfuerzo de varios años de dedicación en la obtención del título universitario conlleva una desilusión moral de considerable magnitud, por tratarse de la frustración de un proyecto de vida, cuyo impacto trasciende las esferas internas, sociales y familiares, elementos con sustento en las cuales la Sala considera que esta indemnización debe ser ajustada a la cuantía de cien (100) salarios mínimos legales mensuales"[34].

4.4.7. Se evidencia que dentro de las providencias judiciales no existe fundamentación por parte

de los operadores jurídicos para establecer el tope máximo como tasación del perjuicio moral. La sentencia de primera instancia no otorga ni un solo elemento que permita inferir las razones por las cuales le otorgó una tasación equivalente a la que se otorga cuando se prueba un daño moral de la mayor afectación. Por su parte, si bien el Tribunal Administrativo señala algunos hechos con base en los cuales se estructuró el daño moral, tampoco se encuentra sustento argumentativo que permita razonablemente equiparar aquellos hechos narrados y productores del perjuicio, con daños de la mayor magnitud como la pérdida definitiva de un ser querido.

4.4.8. Resulta indiscutible que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la arbitrio iudicis al momento de tasar los perjuicios ocasionados por el daño moral, sin embargo, la Sala – al igual que en los precedentes constitucionales que han sido reseñados – extraña la ausencia de elementos razonables para justificar que los daños morales ocasionados en esta oportunidad deban ser igualados a aquellos considerados como de la mayor magnitud e intensidad. Tanto el Juzgado Quinto (5º) Administrativo como el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca omitieron los criterios de equidad, justicia y reparación integral establecidos por la jurisprudencia del máximo órgano judicial de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por lo anterior, la Sala concluye que se estructuró un defecto por desconocimiento del precedente en relación con la tasación de perjuicios morales.

5. Razón de la decisión

5.1. Síntesis del caso

5.1.1. El Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán y el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en su calidad de autoridades judiciales dentro del proceso de Reparación Directa iniciado por el señor Humberto Molano Hoyos en contra del Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, vulneraron el derecho constitucional al debido proceso de las mencionadas entidades públicas al desconocer las reglas y principios establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la tasación de perjuicios morales.

5.1.2. Los mencionados operadores judiciales al tasar el perjuicio moral del entonces demandante, en el tope máximo establecido por el precedente de lo contencioso administrativo, vulneraron los principios de razonabilidad, equidad y justicia que el Consejo de Estado ha establecido. No se encontró justificación ni razones suficientes por partes de los jueces administrativos para apartarse del precedente judicial.

5.1.3. Por las razones expuestas, la Sala ordenará dejar sin efectos las sentencias objeto de análisis en aquello concerniente con la tasación de los perjuicios morales, y en su lugar, ordenará que se profiera una nueva sentencia teniendo en cuenta el precedente judicial establecido por el Consejo de Estado o justificando de manera suficiente las razones por las cuales consideran se debe apartar del mismo.

5.2. Regla de decisión

Se vulnera el derecho fundamental al debido proceso cuando una autoridad judicial desconoce o se aparta del precedente judicial establecido por los máximos órganos judiciales de su respectiva jurisdicción, sin justificar de manera suficiente y razonada su decisión.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES - y REVOCAR las sentencias proferidas por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que negó en primera instancia la presente acción constitucional y la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que modificó la sentencia de primera instancia para declarar la improcedencia de la acción.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en el proceso administrativo de reparación directa iniciado por el señor Humberto Molano Hoyos, contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, del 31 de agosto de 2010 y la de primera instancia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Popayán, en lo concerniente a la tasación de los perjuicios morales del accionante; y ORDENAR a la citada autoridad judicial que en su lugar dicte sentencia de reemplazo observando los parámetros y criterios sentados en la parte motiva de esta providencia sobre la obligación de motivar la decisión sobre la cuantía de la condena por perjuicios morales con base en los principios de equidad, razonabilidad y reparación integral establecidos por el precedente judicial del Consejo de Estado. La cual deberá ser proferida dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, que envíe a la Sala Segunda de la Corte Constitucional, copia de la Sentencia de reemplazo ordenada en el numeral anterior, inmediatamente sea proferida.

CUARTO.- LIBRAR, por Secretaría General, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia del 17 de octubre de 2008. Copia del fallo se encuentra en folios 65 a 80 del cuaderno No. 1.

[2] Escrito de contestación de la acción de tutela presentado por la Dra. Naun Mirawal Muñoz Muñoz, en su calidad de magistrada del Tribunal Administrativo del Cauca. Folios 106 a 115 del cuaderno No. 1.

[3] Escrito contestación acción de tutela. Folio 109 del cuaderno No. 1.

[4] Escrito contestación acción de tutela. Folio 110 del cuaderno No. 1.

[5] Auto de admisión de la acción de tutela del 7 de diciembre de 2011. Folios 93 y 94 del cuaderno No. 1.

[6] Oficio del Ministerio de Educación Nacional. Folio 116 del cuaderno No. 1.

[7] Escrito del señor Humberto Molano Hoyos. Folios 121 a 126 del cuaderno No. 1

[8] Folio 122 del cuaderno No. 1

[9] Sentencia de primera instancia. Folios 129 a 143 del cuaderno No.1.

[10] Folio 139 del Cuaderno No. 1.

[11] Cita la sentencia T – 351 de 2011.

[12] Sentencia de Segunda Instancia. Folios 163 a 175 del cuaderno No.1.

[13] En Auto del veintisiete (27) de septiembre de 2012 de la Sala de Selección de tutela No 9 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

[14] Poder otorgado al Dr. Martín Bermúdez Muñoz. Folio 28 del Cuaderno No. 1.

[15] De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, "La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley".

[16] Ibidem.

[17]

[18] Ibidem.

[19] Las sentencias T – 351 de 2011 y T - 736 de 2012 presentan identidad de partes con el presente caso.

[20] Sentencia T – 094 de 2012.

[21] Folio 71 del cuaderno No. 1

[22] Sentencia T – 736 de 2012.

[23] Sentencia T – 351 de 2012.

[24] Sentencia proferida por el Juzgado Quinto (5°) Administrativo del Circuito de Popayán del 17 de octubre de 2008.

[25] Escrito de tutela. Folio 14 del cuaderno No. 1.

[26] Ver, entre otras, las sentencias T – 466 de 2011, T – 212 de 2012, T – 736 de 2012 y SU – 448 de 2011.

[27] Sentencia T – 466 de 2011.

[28] Sentencia del Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán del 17 de octubre de 2008. Folio 73 del cuaderno No. 1

[29] Sentencia de primera instancia del proceso de reparación directa proferida por el Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán (Folios 65 a 80 del cuaderno No. 1). Sentencia de segunda instancia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca (Folios 81 a 90 del cuaderno No. 1).

[30] Escrito de tutela. Folio 16 del cuaderno No. 1.

[31] Sentencia T – 736 de 2012.

[32] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. 26 de enero de 2011. CP: Gladis Agudelo Ordóñez. Rad. 76001-23-31-000-1996-2874-01

[33] Sentencia del 17 de octubre de 2008 proferida por el Juzgado Quinto (5º) Administrativo de Popayán. Folio 79 del Cuaderno No. 1.

[34] Folio 89 del cuaderno No. 1.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

