

CENTROS EDUCATIVOS - Responsabilidad por falla del servicio. Alcance / FALLA DEL SERVICIO - Centros educativos / CENTROS EDUCATIVOS - Vigilancia y cuidado de alumnos en las instalaciones educativas o fuera de ellas cuando participan en actividades recreativas promovidas por aquellos / AUTORIDADES EDUCATIVAS - Deber de vigilancia y cuidado de los alumnos: fundamento / DEBER DE VIGILANCIA Y CUIDADO - Centros Educativos. Contenido y alcance / CENTROS EDUCATIVOS - Custodia de sus alumnos. Fundamento legal. Alcance

La responsabilidad de los centros educativos puede resultar comprometida a título de falla cuando se producen accidentes que afectan la integridad física de sus alumnos, por hechos originados como consecuencia de un descuido o negligencia de los directores o docentes encargados de custodiarlos, situación que puede ocurrir no sólo dentro de las instalaciones del plantel educativo sino fuera de él, como por ejemplo durante el tiempo destinado a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas como parte del desarrollo integral de programas escolares. Es indudable que el deber de vigilancia y cuidado se origina en el ámbito de la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, toda vez que el primero, debido a la posición dominante que ostenta en razón de su autoridad, tiene no sólo el compromiso sino la responsabilidad ineludible de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente y alejado de los patrones normales de comportamiento que debe observarse en todo momento, de tal suerte que el centro educativo se convierte en garante y adquiere la obligación de responder por los actos del estudiantado que pudieran lesionar derechos propios o ajenos. En relación con este aspecto, la Sala, de tiempo atrás, ha tenido oportunidad de pronunciarse en otras ocasiones, para reafirmar que a las autoridades educativas les asiste un deber de protección y cuidado de los alumnos que se encuentran a su cargo, de tal suerte que se garantice su seguridad y se vigile su comportamiento con miras a evitar la producción de daños propios o ajenos, deber que surge simple y llanamente porque los estudiantes se encuentran bajo la tutela de los directivos y docentes durante su permanencia en las instalaciones educativas o con ocasión de su participación en actividades afines de tipo académico, cultural o recreativo organizadas por sus directivas, dentro o fuera de las mismas. Mediante sentencia de 7 de septiembre de 2004, la Sala hizo las siguientes precisiones en torno a la responsabilidad de los centros educativos en relación con sus alumnos: “El artículo 2347 del Código Civil, establece que “toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño, sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado”. “Así los directores de colegios y escuelas responden del hecho de los discípulos mientras están bajo su cuidado, y los artesanos y empresarios, del hecho de sus aprendices o dependientes, en el mismo caso.” “La custodia ejercida por el establecimiento educativo debe mantenerse no sólo durante el tiempo que el alumno pasa en sus instalaciones, sino también durante el que dedica a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas por éste, incluyendo paseos, excursiones, viajes y demás eventos tendientes al desarrollo de programas escolares. “El deber de cuidado surge de la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, pues el primero, debido a la posición dominante que ostenta en razón de su autoridad, tiene no sólo el compromiso sino la responsabilidad de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente. (...). “Debe advertirse que el deber de vigilancia de los centros educativos por los daños que causen o puedan sufrir los alumnos, es inversamente proporcional a su edad o capacidad de discernimiento, es decir, es mayor frente a alumnos menores o con limitaciones físicas o psicológicas, pero será más moderado en relación con alumnos mayores de edad. Es decir, aunque los centros educativos mantienen el deber de seguridad y cuidado sobre todos los

alumnos, es claro que entre más avanzada sea la edad de los mismos, mayor libertad de decisión deberá concedérseles y por lo tanto, el deber de vigilancia se mantendrá para advertirles del peligro, prohibirles el ejercicio de actividades que puedan representarles riesgos y rodearlos de todas las medidas de seguridad aconsejables. (...)

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 2347

NOTA DE RELATORIA: Sobre el deber de vigilancia y cuidado de los centros educativos sobre sus alumnos y la responsabilidad por la falla en el servicio por ese motivo, ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, de septiembre 7 de 2004, Exp. 14.869.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por falla en el servicio. Elementos / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Causales de exoneración / FALLA DEL SERVICIO - Omisión del deber de vigilancia y cuidado de estudiantes en actividad recreativa / DEBER DE VIGILANCIA Y CUIDADO - Omisión por centro educativo. Responsabilidad por muerte de estudiante menor de edad / FALLA DEL SERVICIO - Responsabilidad de centro educativo por muerte de menor ahogada en actividad recreativo / CULPA EXCLUSIVA DE LA VICTIMA - Inexistencia en muerte de niña de cinco años ahogada en un río

Para que surja la responsabilidad del Estado es necesario que se acredite: i) la existencia de un daño antijurídico, entendido como aquél que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar; ii) una falla del servicio propiamente dicha, que se traduce en un defectuoso, tardío o inexistente cumplimiento de las funciones o deberes a cargo de la Administración; y iii) la acreditación del nexo o relación de causalidad entre los dos anteriores, lo que implica necesariamente acreditar que fue esa falla en la prestación del servicio la que produjo el daño antijurídico. Entre tanto, la Administración puede liberarse de responsabilidad demostrando que obró diligentemente, es decir, que su proceder fue correcto y adecuado y que no incurrió en falla alguna del servicio, o acreditando la presencia de una causa extraña como lo es la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o la culpa también exclusiva de un tercero, circunstancias que enervan la responsabilidad de la demandada. En el presente asunto, de conformidad con el material probatorio valorado, se encuentra demostrado en el plenario la falla del servicio de la Administración, pues, como se anotó, la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera murió ahogada en el río Unete del Municipio de Aguazul, Casanere, debido a un imperdonable descuido de los docentes que organizaron el paseo, quienes omitieron el deber de vigilancia y cuidado de los estudiantes que se encontraban bañando en el río, responsabilidad que se hace extensiva igualmente a las directivas del plantel educativo en el cual cursaba estudios la citada menor, pues éstas impartieron autorización para que se realizara una actividad recreativa en el río Unete, sin la implementación de las medidas de seguridad necesarias, con el agravante de que la menor fallecida fue llevada al paseo sin el permiso de sus padres, descartándose por lo tanto la presencia de una causa extraña, como lo es la culpa exclusiva de la víctima, pues Ingrid Julieth tenía apenas cinco años de edad y ni siquiera sabía nadar, situación que obligaba a los docentes a extremar al máximo las medidas de vigilancia y control sobre los estudiantes del Colegio Luis María Jiménez de San José del Buby, particularmente en relación con los menores de edad, como era el caso de la menor fallecida, pero lamentablemente ello no ocurrió así. Pero además resulta inexplicable que se hubiese organizado un paseo a un río con un número elevado de estudiantes, muchos de ellos de

escasa edad, y que tan sólo un adulto se hubiere encargado de vigilarlos y custodiarlos.

DESCENTRALIZACION - En materia de educación pública. Evolución normativa / EDUCACION PUBLICA - Descentralización. Evolución normativa / SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION - Distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales / DEPARTAMENTOS - Administración directa de recursos del situado fiscal para educación. Requisitos y condiciones: Ley 60 de 1993 / DEPARTAMENTOS - Prestación del servicio público de educación. Requisitos y condiciones: Ley 60 de 1993 / SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION - Requisitos y condiciones para su prestación por los Departamentos. Ley 60 de 1993 / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD - Administración de recursos del situado fiscal para educación / SITUADO FISCAL - administración de los recursos para la educación / MUNICIPIOS - prestación del servicio público de educación. Régimen legal

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la educación pública en sus niveles de básica primaria y secundaria se descentralizó nuevamente y algunas de las funciones fueron radicadas en cabeza de las autoridades territoriales. En tal virtud, la Constitución de 1991 estableció la distribución de recursos y el reparto de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios en relación con la prestación del servicio público de educación, atendiendo a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Desde esa perspectiva, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecieron el giro de los recursos de la Nación a las entidades territoriales, con el propósito de atender, entre otros, los gastos relacionados con el servicio público de educación, a través del situado fiscal.

Con fundamento en la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, se atribuyeron competencias tanto a los municipios como a los departamentos para la prestación de servicios en materia social. (...). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 de la Ley 60 de 1993 y 23 del Decreto 2886 de 1994, para que los Departamentos y Distritos asumieran la administración directa de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio público de educación, debían obtener una certificación expedida por el Ministerio de Educación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993. Una vez acreditados tales requisitos, la Nación se comprometía a suscribir un acta en virtud de la cual entregaría a los entes territoriales los bienes, el personal y los establecimientos que les permitiera cumplir con las funciones y las obligaciones adquiridas. Hasta tanto las entidades territoriales no satisficieran los requisitos previstos por el artículo 14 citado, en aplicación del principio de subsidiariedad, la administración de los recursos del situado fiscal se realizaría bajo la dirección técnica y administrativa de la Nación a través del respectivo Ministerio, en los Fondos Educativos Regionales, para el caso de la educación. A su turno, el artículo 3º de la Ley 60 de 1993 dispuso que si la prestación de los servicios educativos estatales se hiciera con cargo a los recursos del situado fiscal, la misma debía realizarse por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrían el carácter “departamental”, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio. Queda claro de todo lo anterior, que la normatividad en materia de educación estableció funciones a cargo de los departamentos encaminadas a ejercer la administración, programación y distribución de los

recursos provenientes del situado fiscal y su participación en la financiación de dicho servicio, así como el manejo conjunto con los municipios, de la prestación del servicio público de educación en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, y la inversión en materia de infraestructura y dotación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 151 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 288 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 356 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 357 / LEY 60 DE 1993 - ARTICULO 2 / LEY 60 DE 1993 - ARTICULO 3 / LEY 60 DE 1993 - ARTICULO 14 / LEY 60 DE 1993 - ARTICULO 15 / DECRETO 2886 DE 1994

NOTA DE RELATORIA: Sobre la descentralización de la educación pública en sus niveles de básica primaria y secundaria, ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, de febrero 18 de 2010, Exp. 17.732.

SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION - Prestación por el Departamento de Casanare / EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Probada en relación con municipio demandado al no estar a su cargo servicio público de educación

En el sub lite, no obra prueba del acta mediante la cual la Nación habría traspasado a las entidades territoriales demandadas los bienes, el personal y los establecimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones adquiridas, previa la acreditación de los requisitos contemplados por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993 atrás referidos. No obstante ello, según comunicación OJ No. 857 de 24 de mayo de 1999, suscrita por el Departamento de Casanare, la cual obra en copia auténtica: “El Colegio LUIS MARIA JIMENEZ es una institución de carácter oficial cuyo funcionamiento está regulado por la Ley 115/94, y sus decretos reglamentarios. “Para la época de la muerte de la menor, la administración de la educación estaba en cabeza de los Municipios por efecto de la Ley 29/89, y la vigilancia e inspección de la educación está delegada en las Secretarías de Educación según lo dispone el Decreto 907/96” (folio 9, cuaderno 2). Entre tanto, mediante comunicación de 2 de junio de 1999 dirigida al Tribunal Administrativo de Casanare, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo que la educación fue entregada al Departamento de Casanare, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 60 de 1993 (folio 36, cuaderno 2). Asimismo, el citado Ministerio dirigió una comunicación al Gobernador del Departamento de Casanare, a fin de que de que remitiera al Tribunal Administrativo la información relacionada con el Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy de Aguazul, por considerar que tales documentos debían reposar en la Secretaría de Educación Departamental, por ser dicho departamento el competente para ello, “dado la descentralización de la educación en cumplimiento de la Ley 60 de 1993”. Lo anterior permite afirmar que para la época de los hechos, el Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy del Municipio de Aguazul estaba a cargo del Departamento de Casanare. Y si bien mediante oficio No. 857 de 24 de mayo de 1999, el citado departamento sostuvo que: “la administración de la educación estaba en cabeza de los Municipios por efecto de la Ley 29/89”, lo cierto es que como bien lo anotó el Municipio de Aguazul, la normatividad citada lo que hizo fue atribuir competencias a los gobernadores y alcaldes concernientes al nombramiento, traslado y remoción del personal docente y administrativo, pero no les atribuyó función o competencia alguna para administrar y prestar el servicio público de educación. En consecuencia, resulta procedente en el sub lite, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Municipio de Aguazul, habida consideración de que se demostró en el proceso que para la época de los hechos, el Colegio Luz María Jiménez de san José del Bubuy

dependía directamente del Departamento de Casanare, el cual deberá responder por la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, en hechos ocurridos el 5 de septiembre de 1997. Por lo tanto, la Sala negará las pretensiones de la demanda en relación con el Municipio de Aguazul, pero mantendrá la decisión de primera instancia mediante la cual el Tribunal declaró la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare y Colegio Luz María Jiménez de San José del Bubuy, puesto que éstos no recurrieron la sentencia que los declaró responsables y los condenó al pago de los perjuicios causados por la muerte de la menor Vargas Cabrera.

FUENTE FORMAL: LEY 60 DE 1993 - ARTICULO 14 / LEY 29 DE 1989 - ARTICULO 10

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
CONSEJERA PONENTE (E): GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ

Bogotá, D.C. veintitrés (23) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación: 18.627 (R-0085)

Actores: María Luz Cabrera Quesada y otro

Demandado: Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare, Municipio de Aguazul y Colegio Luz María Jiménez de San José del Bubuy.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el Municipio de Aguazul contra la sentencia de 23 de marzo de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, en cuanto en ella se decidió lo siguiente:

“Primero. Se declara administrativa y extracontractualmente responsable a la Nación-Ministerio de Educación Nacional, Departamento de Casanare, Municipio de Aguazul, Casanare y Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, en forma solidaria, por los perjuicios ocasionados a los demandantes con motivo de la muerte de su menor hija Ingrid Julieth Vargas Cabrera, en las circunstancias relatadas a lo largo de este proveído.

“Segundo. Como consecuencia de la anterior declaración, se condena a los entes responsables a reconocer a María Luz Cabrera Quesada y Sandalio Vargas Falla, por concepto de perjuicios morales, el equivalente en pesos de un mil (1.000) gramos de oro fino para cada uno, según su precio internacional certificado por el Banco de la República a la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

“Tercero. Esta sentencia se cumplirá en los términos de los actuales artículos 176 a 178 del C.C.A.

“Cuarto. Esta sentencia será consultada junto con el auto que apruebe la liquidación de los perjuicios correspondientes, si de la suma resultante se desprende este beneficio para los entes accionados.

“Quinto. En firme esta sentencia, archívense las diligencias (folio 117, cuaderno 3).

I. ANTECEDENTES

El 29 de mayo de 1998, María Luz Cabrera Quezada y Sandalio Vargas Falla, mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron que se declarara responsables solidariamente a la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare, Municipio de Aguazul y el Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, por la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, ocurrida el 5 de septiembre de 1997 en el río Unete, jurisdicción del Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare (folios 1 a 8, cuaderno 1).

Según los hechos narrados en la demanda, la citada menor, quien tenía la edad de cinco años y cursaba preescolar en el Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare, murió ahogada en el río Unete cuando disfrutaba de un paseo organizado por los profesores del plantel educativo mencionado.

Manifestaron que la Nación, por intermedio del Ministerio de Educación, era la encargada de regular y ejercer la inspección y vigilancia de los centros educativos nacionalizados de todo el país, como era el caso del Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, obligación que también estaba a cargo de los departamentos y municipios y, por su puesto, de los propios colegios.

A juicio de los actores, la muerte de la menor Vargas Cabrera obedeció a la falta de supervisión y vigilancia de los estudiantes por parte de los docentes encargados de su vigilancia y custodia, aunado al hecho de que la menor fue llevada al paseo sin contar con la respectiva autorización de sus padres, lo cual evidencia una falla en la prestación del servicio imputable a las entidades

demandadas, las cuales deberán resarcir los perjuicios que dicha situación produjo a los demandantes.

Por concepto de perjuicios morales, los actores pidieron una suma equivalente, en pesos, a 1.500 gramos de oro, para cada uno de ellos (folio 4, cuaderno 1).

2. La demanda fue admitida el 11 de junio de 1998, y a pesar de que el auto respectivo fue notificado personalmente a las entidades enjuiciadas, únicamente contestó la demanda el Municipio de Aguazul, el cual se opuso a las pretensiones formuladas por los actores y solicitó la práctica de pruebas (folios 21 a 27, cuaderno 1).

Según el citado municipio, no obra prueba alguna en el plenario de la falla del servicio alegada por los demandantes, razón por la cual las pretensiones de los actores no debían prosperar. Sostuvo que si bien el colegio Luis María Jiménez está ubicado en el Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare, dicho plantel educativo es un establecimiento nacionalizado, lo cual implica que el municipio demandado no tenía competencia para inmiscuirse en los asuntos del colegio mencionado, so pena de invadir las funciones asignadas a otras autoridades, sin perder de vista que la docente que tenía a cargo el curso al cual pertenecía la menor fallecida, fue vinculada por la Nación al establecimiento educativo y era la encargada de pagarle su salario. En ese orden de ideas, la Administración Municipal no está obligada a indemnizar perjuicio alguno a los demandantes, pues, de llegar a hacerlo, se configuraría un pago de lo no debido y habría un enriquecimiento sin causa en detrimento del municipio demandado. Propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues la sola circunstancia de que el colegio en el cual estudiaba la menor fallecida, estuviera ubicado en el municipio enjuiciado, no resulta suficiente en este caso para que éste sea llamado a responder por su muerte (folios 24 a 27, cuaderno 1).

3. Vencido el período probatorio y fracasada la audiencia de conciliación, el 21 de octubre de 1999 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto (folios 52, 54, 66, 67, 87, cuaderno 1).

El apoderado de la parte actora deprecó del juez que se declarara la responsabilidad de las entidades enjuiciadas, en consideración a que la muerte de la menor se debió a una falla en la prestación del servicio imputable a aquellas. Sostuvo que Ingrid Julieth murió ahogada por descuido de los profesores que organizaron el paseo, pues ninguno de ellos le prestó atención a los menores cuando éstos se estaban bañando en el río, prueba de ello es que la víctima fue encontrada sin vida por un alumno de grado superior después de transcurridas algunas horas, sin que nadie se percatara de la situación. Manifestó que el paseo se caracterizó desde un principio por su alto grado de desorganización, pues para el desplazamiento hacia el río Unete, algunos alumnos se movilizaron en los vehículos de los profesores y otros a pie. De los seis docentes que asistieron al paseo, sólo uno de ellos se metió al río para vigilar a los alumnos de seis niveles, pues los demás se dedicaron a otros menesteres, de tal suerte que la causa del accidente en el cual pereció la menor, puede atribuirse al descuido de los profesores que organizaron el paseo.

Señaló que no puede esgrimirse como causal eximente de responsabilidad, la culpa exclusiva de la víctima, pues la menor no sabía nadar y apenas tenía la edad de cinco años, situación que requería una atención permanente y un cuidado especial de los educadores que organizaron el paseo y de las directivas que lo autorizaron, lo cual no ocurrió. No debe perderse de vista que el artículo 2347 del Código Civil hace responsables a los directores de colegios y escuelas por los hechos de los estudiantes mientras están bajo su cuidado (folios 88 a 93, cuaderno 1).

El Municipio de Aguazul solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto el colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy no dependía en manera alguna del ente territorial, ya que se trata de un plantel educativo nacionalizado, cuyos recursos provienen de la Nación. Precisó que la Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria oficial que estaba a cargo de las entidades territoriales, lo cual supuso que la Nación asumió el costo de dicho servicio, nacionalizando los planteles educativos y el personal que laboraba en ellos. Luego se expidió la Ley 24 de 1998, por medio de la cual se asignaron a los gobernadores y alcaldes las funciones de administración de personal docente y administrativo nacionales, y que el Fondo Educativo Regional de Educación -FER-, sería administrado por el jefe de la entidad territorial correspondiente, y supervisado por un delegado del Ministerio de Educación. A su

turno, la Ley 29 de 1989 introdujo algunas modificaciones a la norma anterior, las cuales fueron incorporadas en el capítulo VI, denominado descentralización administrativa, por lo tanto las entidades territoriales actuarían como agentes de la Nación.

Con la expedición de la Ley 60 de 1993 se distribuyeron las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y se reguló la distribución de los recursos. Luego, se promulgó la Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación- cuyo artículo 147 dispuso que la Nación y las entidades territoriales ejercerían la dirección y administración de los servicios educativos estatales.

Manifestó el municipio demandado que, en el caso concreto, de conformidad con la comunicación No 1212183 de 2 de junio de 1999, suscrita por la Coordinadora de Procesos Judiciales del Ministerio de Educación Nacional, la educación se descentralizó y fue entregada al Departamento y, mediante Oficio No. 857 de 24 de mayo de 1999, expedido por la Gobernación de Casanare, el colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy es una institución de carácter oficial cuyo funcionamiento está regulado por la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios. Para la época de los hechos y en consonancia con lo dispuesto por la Ley 29 de 1989, a los municipios les fue conferida la facultad de nombrar, trasladar y remover al personal docente y administrativo, pero ello no supuso en manera alguna facultades para la administración o prestación del servicio público de educación, mientras que a los Departamento les fue asignada la inspección y vigilancia sobre los entes educativos (folios 94 a 98, cuaderno 1).

El Ministerio Público pidió que se declarara solidariamente responsables a las entidades demandadas, en consideración a que se demostró en el proceso que la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, se debió a una falla en la prestación del servicio, por omisión, si se tiene en cuenta que la pequeña murió ahogada durante un paseo al río Unete del Municipio de Aguazul, el cual fue programado por los docentes y autorizado por las directivas del colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy. Destacó el Ministerio Público la negligencia y descuido de los profesores del citado plantel educativo, por no haber tomado medida alguna de vigilancia y control sobre los menores que se encontraban bañando en el río, a tal punto que nadie se enteró sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon la muerte de Ingrid Julieth, pues ella fue

encontrada ahogada por un alumno de grado superior (folios 99 a 101, cuaderno 1).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia de 23 de marzo de 2000, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la responsabilidad solidaria de las entidades demandadas y las condenó en los términos citados *ab initio*, por estimar que se encontraba plenamente acreditado en el plenario que la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, obedeció a una falla en la prestación del servicio. Adicionalmente, sostuvo:

“La institución educativa en donde se encontraba matriculada y cursando estudios la menor al momento de su muerte era un colegio oficial nacionalizado.

(...)

“Con la Ley 60 de 1.993 se determinan competencias tanto para la Nación como para los entes territoriales, o sea que en estas precisas materias le cabe responsabilidad tanto a la Nación como a sus entes descentralizados, lo que se corrobora además con el artículo 147 de la Ley 115 de 1994, que establece que la Nación y sus entes territoriales ejercen funciones de dirección y administración de los servicios educativos prestados por el Estado, en los términos de la C.P. y de la ley, incluida la Ley 60 de 1.993.

“En consecuencia, si los entes territoriales actúan como agentes de la Nación en materia administrativa de personal, mal podría predicarse que no les cabe responsabilidad una vez demostrada la falla del servicio, como ocurrió dentro del proceso de la referencia” (folio 116, cuaderno 3).

Recurso de Apelación

El Municipio de Aguazul formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que fuera revocada y se procediera, en su lugar, a negar las pretensiones de la demanda, pues, según dijo, quedó demostrado en el proceso que el colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy es del orden nacional, por lo tanto los recursos humanos y económicos provienen de la Nación. Además,

para la época de los hechos, las funciones de inspección y vigilancia sobre la educación estaban a cargo del Departamento, según el oficio OJ No. 857 de 24 de mayo de 1999, suscrito por el Departamento de Casanare, de tal suerte que la falla del servicio alegada por los demandantes no le es imputable al municipio de Aguazul sino al citado departamento.

Estimó en la alzada que el Tribunal interpretó erróneamente lo concerniente a que la administración de la educación estaba en cabeza de los municipios, de conformidad con el decreto 907 de 1996, pues ello sólo le es aplicable a los municipios que han sido certificados, *“de tal manera que les permite la administración de los recursos del situado fiscal en forma directa, situación que a la fecha no ocurre en el caso de Aguazul”*.

Aseguró que el artículo 16 de la Ley 60 de 1993 dispuso las reglas para la descentralización en materia de salud y educación, señalando al respecto que *“los municipios asumirán las demás funciones de dirección y administración que les designen las disposiciones legales sobre la materia, en consonancia con la distribución del situado fiscal definido por el departamento para cada municipio y los recursos propios incluidos en el presupuesto municipal para ese efecto”*, pero sucede que el Municipio de Aguazul no ha sido certificado para que administre los recursos del situado fiscal en educación ni en salud.

Sostuvo el recurrente que, cuando el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento de Casanare certificó que el municipio administraba el personal de la educación, se refería a conceder licencias y permisos relacionados con el movimiento de personal, pero a nada más, pues el municipio no tenía facultad alguna de disposición o autonomía.

Finalmente, dijo que tanto el colegio demandado como la profesora encargada de la custodia de la menor fallecida, son nacionalizados, dependiendo directamente de la Nación, al paso que las funciones de vigilancia y control son ejercidas por el Departamento de Casanare, según lo dispone el decreto 907 de 1996 (folios 127 a 130, cuaderno 3).

III. TRAMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El 18 de mayo de 2000, el Tribunal Administrativo de Casanare concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Aguazul y, mediante auto de 14 de agosto del mismo año, el recurso fue admitido por el Consejo de Estado (folios 132, 137, cuaderno 3).

El 25 de septiembre de 2000, el Despacho corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Agente del Ministerio Público para que rindiera concepto (folio 139, cuaderno 3).

El actor reiteró lo dicho a lo largo del proceso. Adicionalmente, sostuvo que el Estado asume la obligación de protección y cuidado respecto de las personas que están bajo su vigilancia en los centros de enseñanza de carácter público, lugar al cual acuden con el ánimo de prepararse y adquirir nuevos conocimientos en educación, de allí que si llegan a sufrir daño alguno en su integridad física, el Estado deberá resarcir los perjuicios causados, como ocurrió en el presente asunto (folios 140, 141, cuaderno 3).

Los demás demandados y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 142, cuaderno 3).

TRASLADO DE PRUEBAS

Además de las pruebas aportadas con la demanda, los actores solicitaron, entre otras, que se oficiara a la Fiscalía General de la Nación para que allegara al plenario copia auténtica de las diligencias practicadas por dicha dependencia relacionadas con la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera (folio 5, cuaderno 1).

Mediante oficio No. 0876 de 15 de julio de 1999, la Fiscalía 32 Especializada de Yopal, Departamento de Casanare, remitió copia auténtica de las diligencias penales adelantadas por la muerte de la citada menor (folio 72, cuaderno 2).

En cuanto al traslado de pruebas esta Sección ha expresado que aquellas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil o que no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra la cual se aducen o no hubieren sido practicadas con audiencia de aquélla, no podrán ser valoradas en el primer proceso¹. También ha dicho la Sala que, en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso es solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que en tales casos resulta contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las formalidades legales para su inadmisión².

De no cumplirse ninguno de los mencionados requisitos, la posibilidad de apreciar tales pruebas dependerá de si en el proceso al cual se trasladan se atienden las formalidades que la ley ha establecido respecto de cada una de éstas, asunto ya precisado por la Sala en los siguientes términos³:

“... El artículo 229 del mismo código dispone:

“Sólo podrán ratificarse en un proceso las declaraciones de testigos:

“Cuando se hayan rendido en otro, sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan en el posterior.

“Cuando se hayan recibido fuera del proceso en los casos y con los requisitos previstos en los artículos 298 y 299.

“Se prescindirá de la ratificación cuando las partes lo soliciten de común acuerdo, mediante escrito autenticado como se dispone para la demanda o verbalmente en audiencia, y el juez no la considera necesaria.

“Para la ratificación se repetirá el interrogatorio en la forma establecida para la recepción del testimonio en el mismo proceso, sin permitir que el testigo lea su declaración anterior”.

“Conforme a lo anterior, se tiene que los testimonios practicados en un proceso diferente de aquél en el que se pretende su valoración

¹ Sentencia de julio 7 de 2005, expediente 20.300.

² Sentencia de febrero 21 de 2002, expediente 12.789

³ Sentencia de 13 de abril de 2000, expediente 11.898

sólo pueden ser tenidos en cuenta por el juzgador cuando son trasladados, en copia auténtica, y siempre que hayan sido practicados con audiencia de la parte contra la cual se aducen, o cuando, sin cumplir este último requisito, son ratificados en el nuevo proceso, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 229 del C. de P. C. Si no se dan estas condiciones, las pruebas aludidas no podrán apreciarse válidamente (se subraya).

“En relación con la diligencia de indagatoria practicada dentro de un proceso penal, debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que no puede ser trasladada a un proceso administrativo, ya que no puede valorarse, en ningún caso, como prueba testimonial ni someterse a ratificación. En efecto, si bien se trata de una declaración rendida por un tercero, que no se identifica con la entidad estatal que tiene la calidad de parte dentro del proceso administrativo, no cumple los requisitos del testimonio, porque no se rinde bajo juramento. Así las cosas, siempre que se quiera hacer valer la declaración del respectivo agente estatal, dentro de este tipo de procesos, debe ordenarse la práctica de su testimonio (se subraya).

“En cuanto a los documentos, públicos o privados autenticados, podrán ser valorados en el proceso contencioso administrativo al cual son trasladados, siempre que se haya cumplido el trámite previsto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, una vez allegado el documento, deberá expedirse un auto que ordene tenerlo como prueba; la parte contra la cual se aduce podrá tacharlo de falso dentro de los cinco días siguientes a su notificación. Debe tenerse en cuenta que, según lo dispuesto en la misma norma, no se admitirá la tacha de falsedad cuando el documento impugnado carezca de influencia en la decisión, o se trate de un documento privado no firmado ni manuscrito por la parte a quien perjudica.

“Sobre los informes técnicos y peritaciones de entidades y dependencias oficiales, el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil establece que deberán ponerse en conocimiento de las partes por el término de tres días, para que puedan pedir su complementación o aclaración, de manera que, una vez trasladados a un proceso administrativo, deberá surtirse este trámite para garantizar el derecho de contradicción de la parte contra la que se pretenden hacer valer.

“Finalmente, las inspecciones judiciales y los dictámenes periciales no pueden trasladarse a procesos distintos de aquéllos en los que fueron practicados, cuando ello no se hizo a petición o con audiencia de la parte contra la cual se aducen. En efecto, para garantizar el derecho de contradicción, estas pruebas deben practicarse, en todo caso, dando oportunidad a las partes de estar presentes, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 237 y 246 del Código de Procedimiento Civil, lo que, obviamente, no podrá lograrse con el simple traslado posterior del acta o del informe respectivos. Por lo anterior, la inspección o el peritazgo deberán practicarse nuevamente en el nuevo proceso.”

Aplicando estos criterios al presente asunto, encuentra la Sala que de la prueba trasladada del proceso penal únicamente podrá valorarse la documental, pues la misma obra en copia auténtica y siempre ha permanecido a disposición de las partes a lo largo del proceso, sin que nadie la hubiese tachado. No ocurre lo mismo con la prueba testimonial, habida cuenta de que las declaraciones rendidas en el proceso penal no fueron ratificadas en el *sub lite*, además la solicitud de traslado formulada por los actores no fue coadyuvada por las demandadas y éstas tampoco intervinieron en su práctica, lo cual impide su valoración en el *sub judice*.

IV. CONSIDERACIONES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Aguazul contra la sentencia de 23 de marzo de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se declaró la responsabilidad de las entidades demandadas y se las condenó al pago de los perjuicios causados a los demandantes.

Cuestiones previas

Previo a decidir el asunto puesto a consideración de la Sala, es pertinente resaltar que no obstante haberse notificado el auto admisorio de la demanda a la Nación-Ministerio de Educación, al Departamento de Casanare y al Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, ninguno de ellos contestó la demanda ni presentó alegatos de conclusión, mucho menos recurrió la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante la cual se los declaró responsables por la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera y las condenó al pago de los perjuicios solicitados por los demandantes.

En efecto, a folios 21, 22 y 45 del cuaderno 1 obra la diligencia de notificación personal de la demanda a la Nación-Ministerio de Educación, al Departamento de Casanare y al Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del C.C.A., pero la

única intervención en el proceso de tales entidades corresponde a la participación en la audiencia de conciliación programada para el 6 de septiembre de 1999, en la sede del Tribunal Administrativo de Casanare, diligencia que fue aplazada por solicitud expresa de la Nación-Ministerio de Educación ante la imposibilidad de asistir a la misma, según escrito visible a folio 72 del cuaderno 1. En virtud de lo anterior, el *a quo*, mediante auto de 9 de septiembre de 1999 (folio 70, cuaderno 1), fijó nueva fecha para celebrar audiencia de conciliación, pero ésta debió aplazarse nuevamente por solicitud del Municipio de Aguazul (folio 85, cuaderno 1). Finalmente, no se celebró la citada audiencia de conciliación porque el municipio demandado manifestó no tener ánimo para conciliar (folio 86, cuaderno 1).

De otro lado, es preciso anotar que en este caso el Municipio de Aguazul tiene la calidad de apelante único, razón por la cual la Sala no podrá agravar su situación, sólo la podrá mejorar, si encuentra que hay lugar a ello, de conformidad con las pruebas debidamente practicadas en el proceso.

En efecto, dentro de las limitaciones que tiene el juez superior, para efectos de proferir el fallo por medio del cual decidirá el recurso de apelación, lo constituye la garantía de la no *reformatio in pejus*, principio según el cual se garantiza que el juez *ad quem* no agravará o desmejorará la situación definida en primera instancia a quien es considerado apelante único, y que encuentra expresa consagración constitucional en el artículo 31 en cuanto asegura que: “*El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único*”.

La responsabilidad de las entidades de educación

La responsabilidad de los centros educativos puede resultar comprometida a título de falla cuando se producen accidentes que afectan la integridad física de sus alumnos, por hechos originados como consecuencia de un descuido o negligencia de los directores o docentes encargados de custodiarlos, situación que puede ocurrir no sólo dentro de las instalaciones del plantel educativo sino fuera de él, como por ejemplo durante el tiempo destinado a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas como parte del desarrollo integral de programas escolares. Es indudable que el deber de vigilancia y cuidado

se origina en el ámbito de la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, toda vez que el primero, debido a la posición dominante que ostenta en razón de su autoridad, tiene no sólo el compromiso sino la responsabilidad ineludible de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente y alejado de los patrones normales de comportamiento que debe observarse en todo momento, de tal suerte que el centro educativo se convierte en garante y adquiere la obligación de responder por los actos del estudiantado que pudieran lesionar derechos propios o ajenos.

En relación con este aspecto, la Sala, de tiempo atrás, ha tenido oportunidad de pronunciarse en otras ocasiones, para reafirmar que a las autoridades educativas les asiste un deber de protección y cuidado de los alumnos que se encuentran a su cargo, de tal suerte que se garantice su seguridad y se vigile su comportamiento con miras a evitar la producción de daños propios o ajenos, deber que surge simple y llanamente porque los estudiantes se encuentran bajo la tutela de los directivos y docentes durante su permanencia en las instalaciones educativas o con ocasión de su participación en actividades afines de tipo académico, cultural o recreativo organizadas por sus directivas, dentro o fuera de las mismas.

Mediante sentencia de 7 de septiembre de 2004⁴, la Sala hizo las siguientes precisiones en torno a la responsabilidad de los centros educativos en relación con sus alumnos:

“El artículo 2347 del Código Civil, establece que “toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño, sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado”.

“Así los directores de colegios y escuelas responden del hecho de los discípulos mientras están bajo su cuidado, y los artesanos y empresarios, del hecho de sus aprendices o dependientes, en el mismo caso.”

“La custodia ejercida por el establecimiento educativo debe mantenerse no sólo durante el tiempo que el alumno pasa en sus instalaciones, sino también durante el que dedica a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas por éste, incluyendo paseos, excursiones, viajes y demás eventos tendientes al desarrollo de programas escolares.

⁴ Expediente 14.869

“El deber de cuidado surge de la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, pues el primero, debido a la posición dominante que ostenta en razón de su autoridad, tiene no sólo el compromiso sino la responsabilidad de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente.

“Sobre este tema, la doctrina ha dicho:

“Para encontrarse en condiciones de reprochar una falta de vigilancia al demandado, la víctima debe probar que aquél soportaba esa obligación de vigilancia en el momento preciso de la realización del daño... La obligación de vigilancia se extiende incluso a las horas consagradas al recreo y a los paseos; comienza desde que el alumno queda autorizado para entrar en los locales destinados a la enseñanza y cesa desde el instante en que sale de ellos, a menos que el profesor se encargue de la vigilancia de los alumnos durante el trayecto entre el colegio y la casa; subsiste también aunque no sea ejercida efectivamente, si el profesor se ausenta sin motivo legítimo”⁵.

“Agréguese a lo dicho que si bien dentro de las nuevas tendencias pedagógicas, la educación que se imparte en los colegios debe respetar ciertos parámetros de libertad y autonomía, ello no obsta para que se adopten las medidas de seguridad necesarias con el fin de garantizar la integridad física de los alumnos, respetando desde luego la independencia que se les otorga.

“Este deber encuentra su fundamento en la protección que debe brindarse al alumno, no sólo respecto de los daños que éste pueda causarse a sí mismo, sino también de los que pueda ocasionar a los demás.

“El centro educativo se erige en garante y adquiere la obligación de responder por los actos del educando que pudieran lesionar derechos propios o ajenos, es decir, que la obligación de cuidado de los maestros con respecto a los alumnos origina responsabilidad de los centros educativos y de los mismos maestros por cualquier daño que los alumnos puedan llegar a causar o sufrir, aunque aquellos pueden exonerarse de responsabilidad si demuestran que actuaron con absoluta diligencia o que el hecho se produjo por fuerza mayor, caso fortuito o culpa exclusiva de la víctima.

“Así lo establece el inciso final del artículo 2347 del Código Civil: “Pero cesará la responsabilidad de tales personas, si con la autoridad y el cuidado que su respectiva calidad les confiere y prescribe, no hubieren podido impedir el hecho”.

“Debe advertirse que el deber de vigilancia de los centros educativos por los daños que causen o puedan sufrir los alumnos, es inversamente proporcional a su edad o capacidad de discernimiento, es decir, es mayor frente a alumnos menores o con limitaciones físicas o psicológicas, pero será más moderado en relación con alumnos mayores de edad. Es decir, aunque los centros educativos mantienen el deber de seguridad y cuidado sobre todos los alumnos,

⁵ Nota original de la sentencia citada: MAZEAUD TUNC. *Responsabilidad Civil Delictual y Contractual*. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América, 1977, primer tomo, volumen II, pág. 545.

es claro que entre más avanzada sea la edad de los mismos, mayor libertad de decisión deberá concedérseles y por lo tanto, el deber de vigilancia se mantendrá para advertirles del peligro, prohibirles el ejercicio de actividades que puedan representarles riesgos y rodearlos de todas las medidas de seguridad aconsejables.

“No obstante, sin consideración a la edad de los alumnos, las entidades educativas responderán por los daños que se generen como consecuencia de los riesgos que ellas mismas creen en el ejercicio de las actividades académicas, sin que le sea exigible a los alumnos y padres asumir una actitud prevenida frente a esas eventualidades, en razón de la confianza que debe animar las relaciones entre educandos, directores y docentes. Así por ejemplo, los establecimientos educativos y los docentes responderán por los daños que se cause en ejercicio de una práctica de laboratorio, cuando el profesor encargado de la clase confunda sustancias químicas y ocasione una explosión en la que muere o resulta lesionado el alumno que las manipulaba. En este caso, es evidente la responsabilidad de la institución educativa y del docente, pues es éste quien posee la instrucción académica necesaria para hacer seguras dichas prácticas, sin que sea exigible a los alumnos y padres cerciorarse previamente de la corrección de tales prácticas.

“En oportunidades anteriores, la Sala ha deducido la responsabilidad de los centros educativos por la falta de vigilancia sobre los alumnos, aún en la realización de actividades recreativas, cuando no se extreman las medidas de seguridad para evitar el peligro que éstos puedan sufrir. No obstante, en esas decisiones se ha reconocido que, inclusive en relación con alumnos menores de edad hay lugar a analizar si su conducta contribuyó igualmente a la realización del daño, para disminuir el valor de la indemnización”.

Caso concreto

De conformidad con las pruebas válidamente aportadas al proceso, se encuentra acreditado lo siguiente:

a. El 5 de septiembre de 1997 perdió la vida la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera. Así lo acredita el registro civil de defunción (folio 103, cuaderno 2), el acta de levantamiento (folios 70, 71, cuaderno 2) y la necropsia practicada al cadáver de la víctima por el Instituto Nacional de Medicina Legal, Seccional Casanare, en la cual se estableció como causa de muerte: “*INSUFICIENCIA RESPIRATORIA AGUDA SECUNDARIA A SUMERSION EN AGUA DULCE*” (folio 69, cuaderno 2).

De conformidad con lo anterior, se encuentra debidamente acreditado el hecho dañoso del cual se derivan los perjuicios cuya indemnización se solicita.

b. Sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los hechos en los cuales murió la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, obran las siguientes pruebas:

Según comunicación de 20 de mayo de 1999 dirigida al Tribunal Administrativo de Casanare, el Director del colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy manifestó lo siguiente:

“1. El día 5 de Septiembre de 1997 (...), los docentes de preescolar y básica primaria solicitaron permiso a la Dirección para asistir en una salida pedagógica al paso Tucuraguas ubicado en el río Unete a más o menos 1500 mts del colegio; es de manifestar que en esta época se presentaba en esta región un verano intenso ocasionado por el fenómeno del niño según los meteorólogos, autorización que fue otorgada por la Dirección.

“2. Los profesores enviaron información a los padres de familia de la actividad a realizar el día 5 de septiembre de 1997, pero la menor INGRITH JULIETH VARGAS CABRERA no había venido a estudiar en los días anteriores siendo esta la razón para que sus padres no se enteraran de la actividad a realizar”.

“3. Desdichadamente en un hecho casi imposible de explicar la menor INGRITH JULIETH VARGAS CABRERA pereció en el desarrollo de estas actividades aparentemente ahogada en un sitio donde el agua no le llegaba a esta niña sino hasta las rodillas y encontrándose los profesores del plantel ejerciendo la correspondiente supervisión y custodia de los menores.

“4. Los profesores prestaron todos los primeros auxilios que estaban a su alcance y personalmente me coloqué al frente de las exequias y demás gastos necesarios (...)” (folios 12, 13, cuaderno 2).

El 4 de septiembre de 1997, varios profesores del Colegio Luz María Jiménez dirigieron el siguiente escrito al director del centro educativo mencionado:

“Los profesores de pre-escolar y básica primaria cordialmente solicitamos permiso para desplazarnos con los alumnos que los padres autoricen al río Unete a un paseo el día 5 de septiembre entre las 8.00 A.M. y la 1.00 P.M.

“El sitio escogido es la callejuela de Tacuraguas a donde siempre acostumbramos ir.

“El paseo tiene carácter recreativo y lo planteamos por los siguientes motivos:

“1. Por falta de energía eléctrica, no hay agua en el colegio.

“2. Por el intenso verano que se presenta, el río está bajito, por lo que los niños están presionando les demos la oportunidad de ir al baño” (folio 110, cuaderno 2).

En el curso del proceso contencioso administrativo rindieron declaración las siguientes personas:

Mery Yaneth Torres Franco, quien para la época de los hechos se desempeñaba como docente del Colegio Luz María Jiménez de San José del Bubuy del Municipio de Aguazul, Casananre, sobre lo ocurrido el 5 de septiembre de 1997, relató:

“El grupo de docentes de la primaria y de preescolar del colegio Luis María Jiménez nos reunimos para programar una salida pedagógica recreativa al río Unete, solicitamos permiso al señor Director y a los padres de familia a través de los alumnos, el día cinco de septiembre llegaron al Colegio los alumnos que tenían permiso de sus padres y entre ellos INGRID YULIETH (sic), quien hacía dos días que no venía al colegio, por lo tanto no tenía permiso pero se entusiasmó con el paseo y se puso a llorar porque no la llevábamos, en vista de tanta insistencia de la niña, le dije al Director que qué hacíamos y el me respondió que la lleváramos, que no había ningún problema y que además era preferible llevarla a dejarla abandonada en el cacerío a merced de nadie, ya instalados en el río, después de haber inspeccionado en la mañana ahí fuimos todos los docentes y el Director, los alumnos grandes y los dos profesores varones buscaron la leña para hacer unas melcochas, yo me puse a hacer las melcochas y los niños se fueron al agua con los otros compañeros, a las diez y media los sacaron a tomar onces que consistía en gaseosa y chitos, luego regresaron otra vez al agua y minutos después ya sacaron la niña del río, se le prestaron primeros auxilios y luego se trajo al hospital en el carro de unos señores que se estaban bañando en el río (...) Era un sitio despejado con bastante playa, había poca agua en el río ya que estábamos en verano, razón por la cual se decidió llevar a ese sitio los niños. PREGUNTADO: Sírvase decirnos cuál fue su conducta o la actividad que desarrolló ese día. CONTESTO: Me dediqué a preparar melcochas (...) PREGUNTADO: Sírvase decirnos si con antelación al paseo tuvieron una charla sobre la seguridad o el comportamiento que debían tener en el río. CONTESTO: Como primordial no, pues era una actividad que realizábamos cada año, sin embargo se inspeccionó el río para prever qué cantidad de agua llevaba (...) La parte donde yo estuve no me daba a la rodilla. PREGUNTADO: Sírvase decirnos a cargo de quién estaba la vigilancia, especialmente de los menores. CONTESTO: Como era una actividad conjunta estaba a cargo de todos (...)” (folio 62, cuaderno 2).

A su turno, el profesor Roberto Sepúlveda Hernández hizo las siguientes precisiones en torno a los hechos que rodearon la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera:

“(…) El cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete salimos del Municipio de Aguazul hacia las once de la mañana en el carro del profesor RAMON GUSTAVO ALFONSO hacia la vereda San José del Buby, antes de llegar allá estuvimos viendo el lugar donde iba a ser el paseo o salida, dándonos cuenta que no había ningún peligro para los niños, luego nos dirigimos hacia la escuela en donde cada profesor se dio cuenta cuantos alumnos iban a salir y nos trasladamos hacia el río, unos niños en el carro del profesor Gustavo y en el carro del profesor Reinel y otros lo hicieron a pie, cuando llegamos al sitio convenido con el profesor Campo Elías y algunos niños grandes fuimos a conseguir la leña para hacer las melcochas, ya algunos se habían dirigido hacia el río y con ellos iba la profesora MYLINE INOCENCIO, la profesora EMELINA RIOS, cuando llegamos de traer la leña me dirigí hacia donde estaban los niños en el río, después nos llamaron para darles un refrigerio a los niños, después de eso los niños regresaron al río y con los compañeros que habíamos estado anteriormente en el río nos dirigimos hacia el río, nos dividimos en grupos, yo estaba jugando con un grupito cuando escuché que me llamaba la profesora EMELINA diciéndome que se nos ahogó una niña, yo corrí hacia donde estaba ella y le estaba prestando primeros auxilios, como no reaccionaba la levanté en los brazos y me dirigí hacia la orilla del río a donde estaban los otros compañeros, el compañero Campo Elías corrió hacia donde yo estaba y nuevamente le aplicaron los primeros auxilios, como no reaccionaba tampoco, entonces me dijeron pídale el favor al señor de esa camioneta (...) para que nos trajera la niña al hospital (...) inmediatamente la trasladamos para el Hospital de Aguazul. PREGUNTADO: sírvase decirnos qué profesora se hallaba a cargo del preescolar durante esa actividad. CONTESTO: La profesora NELLY YANETH TORRES. PREGUNTADO: sírvase decirnos cuál fue la conducta de la profesora NELLY YANETH TORRES o qué actividades desarrolló durante ese paseo. CONTESTO: Ella se quedó con la profesora ESTHER HERNANDEZ, el profesor CAMPO ELIAS URRUTIA en el lugar donde estaban haciendo las melcochas (...) Sí, estuve dentro del río y la profundidad por ahí unos sesenta centímetros (...) siempre se ha dado charlas o prevenciones sobre los riesgos que uno corre o se corren cuando se realizan estas actividades, antes de salir siempre se les advierte, no se si la profesora hizo advertencias sobre los riesgos que se corrían en esta actividad” (folios 63, 64, cuaderno 2).

Myleny Inocencio, profesora del colegio en el cual estudiaba la menor fallecida, sostuvo lo siguiente:

“Esta actividad ocurrió el cinco de septiembre, salimos en horas de la mañana seis grados a paseo al río, unos se fueron en carro, otros se fueron a pie, yo personalmente me fui con los niños míos a pie y llegamos y pasamos al río a bañarnos, nos bañamos todo ese tiempo

y cuando ocurrió ese hecho iban a ser las once de la mañana, cuando un niño encontró la niña dentro del agua, o sea la sacó del río y (sic) inmediatamente le prestamos primeros auxilios más o menos por unos tres minutos porque inmediatamente la trajeron en un carro para el Puesto de Salud de Aguazul, lo cierto era que en el río habían tres profesores y tres que no sé por qué motivo mandaron a los niños solos (...) Que yo sepa la que la llevó al paseo fue la profesora de preescolar quien era MERY YANETH TORRES, ella no se metió al agua, se quedó haciendo unas melcochas, o sea que la profesora de primero y Kinder mandaron (sic) a los niños solos al río (...) Nosotros teníamos permiso por el rector para salir y él en horas de la mañana cuando íbamos para el trabajo entró al río con la esposa y la profesora de preescolar y dijo que estaba bueno, a mí me daba el agua a la cintura, había unas partes que le daba a la rodilla y la altura del río gradualmente descendía hasta la rodilla (...)” (folios 65, 66, cuaderno 2).

Las pruebas reveladas muestran que los profesores del Colegio Luz María Jiménez de San José del Bubuy del Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare, solicitaron permiso a las directivas del centro educativo para realizar un paseo al río Unete con los alumnos que obtuvieran la autorización respectiva de sus padres.

En tal virtud, el 5 de septiembre de 1997, los alumnos del citado colegio, en compañía de seis docentes, se dirigieron al río Unete, jurisdicción del Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare, unos lo hicieron en vehículo, otros a pie. Encontrándose en ese lugar, los estudiantes, entre ellos la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera quien apenas tenía cinco años de edad, se metieron al río, al igual que lo hizo uno de los profesores que los acompañaba, con el propósito de vigilarlos mientras éstos se bañaban, pues los demás docentes se dedicaron a otras actividades, como recoger leña y preparar melcochas. Después de transcurrido cierto tiempo, uno de los alumnos de grado superior encontró coincidentalmente en el agua el cuerpo sin vida de la pequeña Ingrid Julieth, sin que nadie se haya percatado de la situación.

La prueba testimonial es clara en señalar que a los estudiantes del Colegio Luz María Jiménez de San José del Bubuy no se les prestó la debida vigilancia y custodia por parte de los docentes que organizaron el paseo, lo cual resulta inexplicable, si se tiene en cuenta que la actividad recreativa se programó en un río con alumnos que, en gran medida, contaban con escasa edad, como era el caso de Ingrid Julieth, quien apenas tenía cinco años y no sabía nadar.

Salta a la vista el descuido de los docentes sobre los estudiantes del establecimiento educativo mencionado, particularmente sobre el cuidado que debían tener con los más pequeños, pues las pruebas reveladas indican que los profesores se dedicaron a otros menesteres, olvidando que una de sus obligaciones principales era la de supervisar y velar por la seguridad y bienestar de los estudiantes que se encontraban en el agua. Y si bien los docentes del plantel educativo demandado manifestaron en sus declaraciones que uno de los profesores se metió al río con los estudiantes con el propósito de vigilarlos, lo cierto es que éste ni siquiera se percató de la situación anómala que comprometía a Ingrid Julieth, lo cual bien podría explicarse por elevado número de alumnos que acudieron al paseo y que se encontraban en ese momento disfrutando del agua, pues no debe olvidarse que la actividad recreativa se programó con estudiantes de seis grados o niveles del Colegio Luz María Jiménez.

En sus testimonios los docentes también aseguraron que la profundidad del agua era mínima, pues a algunos les llegaba apenas hasta la cintura, queriendo significar con ello que las condiciones del río no representaban peligro alguno para los estudiantes; sin embargo, dicha situación, por si sola, no resulta suficiente para eximir de responsabilidad a las personas encargadas de vigilar y custodiar a los estudiantes, pues la menor fallecida apenas tenía cinco años de edad, como se dijo anteriormente, y no sabía nadar.

Pero lo más grave aún radica en el hecho de que las directivas y los docentes del colegio en el cual estudiaba la menor fallecida, la llevaron al paseo sin permiso de sus padres, pasando por alto instrucciones claras y precisas impartidas por el propio plantel educativo en torno a la necesidad de obtener la autorización correspondiente de los padres de los menores, para que éstos pudieran acudir al paseo, situación que evidencia el cúmulo de irregularidades que caracterizó la actividad recreativa programada en el río Unete del Municipio de Aguazul.

Para que surja la responsabilidad del Estado es necesario que se acredite: *i)* la existencia de un daño antijurídico, entendido como aquél que el afectado no tiene el deber jurídico de soportar; *ii)* una falla del servicio propiamente dicha, que se traduce en un defectuoso, tardío o inexistente cumplimiento de las funciones o deberes a cargo de la Administración; y *iii)* la acreditación del nexo o relación de causalidad entre los dos anteriores, lo que implica necesariamente acreditar que

fue esa falla en la prestación del servicio la que produjo el daño antijurídico. Entre tanto, la Administración puede liberarse de responsabilidad demostrando que obró diligentemente, es decir, que su proceder fue correcto y adecuado y que no incurrió en falla alguna del servicio, o acreditando la presencia de una causa extraña como lo es la fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o la culpa también exclusiva de un tercero, circunstancias que enervan la responsabilidad de la demandada.

En el presente asunto, de conformidad con el material probatorio valorado, se encuentra demostrado en el plenario la falla del servicio de la Administración, pues, como se anotó, la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera murió ahogada en el río Unete del Municipio de Aguazul, Casanere, debido a un imperdonable descuido de los docentes que organizaron el paseo, quienes omitieron el deber de vigilancia y cuidado de los estudiantes que se encontraban bañando en el río, responsabilidad que se hace extensiva igualmente a las directivas del plantel educativo en el cual cursaba estudios la citada menor, pues éstas impartieron autorización para que se realizara una actividad recreativa en el río Unete, sin la implementación de las medidas de seguridad necesarias, con el agravante de que la menor fallecida fue llevada al paseo sin el permiso de sus padres, descartándose por lo tanto la presencia de una causa extraña, como lo es la culpa exclusiva de la víctima, pues Ingrid Julieth tenía apenas cinco años de edad y ni siquiera sabía nadar, situación que obligaba a los docentes a extremar al máximo las medidas de vigilancia y control sobre los estudiantes del Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, particularmente en relación con los menores de edad, como era el caso de la menor fallecida, pero lamentablemente ello no ocurrió así. Pero además resulta inexplicable que se hubiese organizado un paseo a un río con un número elevado de estudiantes, muchos de ellos de escasa edad, y que tan sólo un adulto se hubiere encargado de vigilarlos y custodiarlos.

El Tribunal Administrativo de Casanare declaró la responsabilidad solidaria de las entidades demandadas, por estimar que la muerte de la menor Vargas Cabrera, se debió a una falla en la prestación del servicio. Sostuvo el *a quo*, que para la época de los hechos el colegio en el cual cursaba estudios Ingrid Julieth era nacionalizado y que, de conformidad con la Ley 60 de 1993 y 115 de 1994, la Nación, los departamentos y los municipios ejercían funciones de dirección y administración de los servicios de educación en el país, situación por la cual a éstos últimos también les cabía responsabilidad por la muerte de la citada menor.

Por su parte, el Municipio de Aguazul propuso falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que éste no tenía responsabilidad alguna por la muerte de Ingrid Julieth, puesto que para la época de los hechos el colegio en el cual cursaba estudios la citada menor era nacionalizado, lo cual significa que los recursos humanos y económicos provenían de la Nación, pero las funciones de inspección y vigilancia sobre la educación estaba a cargo de los departamentos, de tal suerte que, en el *sub lite*, el Departamento de Casanare es el llamado a responder por los hechos demandados.

En ese orden de ideas, es preciso establecer, de conformidad con las pruebas obrantes en el plenario y la normatividad aplicable para la época de los hechos, si el Municipio de Aguazul es responsable por la muerte de la menor Vargas Cabrera, pues, a juicio de éste, dicha responsabilidad recae en el Departamento de Casanare, sin perder de vista que en este asunto la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual declaró la responsabilidad solidaria de la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare y del Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, quedará incólume, por cuanto las demandadas no la recurrieron.

Teniendo en cuenta la normatividad aplicable en materia de educación para la época de los hechos, se tiene que, por efecto de la Ley 43 de 1975, se nacionalizó la educación primaria y secundaria que prestaban los municipios, los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, pues se dispuso que la educación primaria y secundaria oficiales serían consideradas un servicio público a cargo de la Nación, y que los gastos que ello ocasionara y que sufragaban hasta ese momento los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serían por cuenta de la Nación.

Por su parte, la Ley 24 de 1988, que reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, modificada por la Ley 29 de 1989, dispuso que el citado Ministerio, con orientación del Presidente de la República, adoptaría las políticas de educación, ciencia, tecnología, cultura, recreación y deportes, en todo el territorio nacional, con base en los principios constitucionales y legales, de garantizar la libertad de enseñanza y procurar la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, la educación pública en sus niveles de básica primaria y secundaria se descentralizó nuevamente y algunas de las funciones fueron radicadas en cabeza de las autoridades territoriales⁶. En tal virtud, la Constitución de 1991 estableció la distribución de recursos y el reparto de competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios en relación con la prestación del servicio público de educación, atendiendo a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Desde esa perspectiva, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecieron el giro de los recursos de la Nación a las entidades territoriales, con el propósito de atender, entre otros, los gastos relacionados con el servicio público de educación, a través del situado fiscal⁷.

Con fundamento en la Ley 60 de 1993⁸ *“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, se atribuyeron competencias tanto a los municipios como a los departamentos para la prestación de servicios en materia social. Así, por ejemplo, el artículo 2 de la citada ley dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 2o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

“1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

“- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.

⁶ Ver Sentencia de 18 de febrero de 2010, Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 17.732.

⁷ El artículo 356 de la Constitución Política define el situado Fiscal como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen. Los recursos del situado Fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Según el artículo 357 de la C.P., los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación.

⁸ Derogada por la Ley 715 de 2001.

“- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

“- Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales”

Entre tanto, el artículo 3º de la citada ley estableció lo que se enuncia a continuación:

“ARTICULO 3o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

“1. Administrar los recursos cedidos por la Nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y salud y ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la Ley y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los respectivos Ministerios.

“En desarrollo de estas funciones promoverá la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuirá a la prestación de los servicios a cargo de los municipios, cuando éstos presenten deficiencias conforme al sistema de calificación debidamente reglamentado por el respectivo Ministerio.

(...)

“4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas por la presente Ley; realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

“5. Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así:

“A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y las disposiciones legales sobre la materia:

- Dirigir y administrar directa y conjuntamente con sus municipios la prestación de los servicios educativos estatales en los niveles de preescolar, básica, primaria y secundaria y media.

- Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en las inversiones de infraestructura y dotación.

- Asumir las funciones de administración, programación y distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales.
- Promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos y facilitar el acceso a la capacitación de los docentes públicos vinculados a los establecimientos educativos del área de su jurisdicción.
- Regular, en concurrencia con el municipio, la prestación de los servicios educativos estatales.
- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.
- Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales piloto y los centros auxiliares de servicios docentes.
- Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

“La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6º de la presente Ley” (se subraya).

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 de la Ley 60 de 1993⁹ y 23 del Decreto 2886 de 1994¹⁰, para que los Departamentos y Distritos asumieran la administración directa de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio público de educación, debían obtener una certificación

⁹ “ARTICULO 15. Asunción de competencias por los departamentos y distritos. Los departamentos y distritos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados por el artículo 14 en el transcurso de cuatro años, contados a partir de la vigencia de esta ley, recibirán mediante acta suscrita para el efecto, los bienes, el personal, y los establecimientos que les permitirán cumplir con las funciones y las obligaciones recibidas. En dicha acta deberán definirse los términos y los actos administrativos requeridos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y las entidades territoriales respectivas (...)

¹⁰ El citado decreto, expedido por el Ministerio de Educación, reglamentó los procedimientos y demás formalidades necesarias que debían cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permitiera asumir la administración de los recursos del situado fiscal y la prestación del servicio educativo: “ARTICULO 23. Compete al Ministerio de Educación Nacional certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la ley 60 de 1993 para que los departamentos y distritos asuman la administración directa de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos”.

expedida por el Ministerio de Educación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993¹¹.

Una vez acreditados tales requisitos, la Nación se comprometía a suscribir un acta en virtud de la cual entregaría a los entes territoriales los bienes, el personal y los establecimientos que les permitiera cumplir con las funciones y las obligaciones adquiridas. Hasta tanto las entidades territoriales no satisficieran los requisitos previstos por el artículo 14 citado, en aplicación del principio de subsidiaridad, la administración de los recursos del situado fiscal se realizaría bajo la dirección técnica y administrativa de la Nación a través del respectivo Ministerio, en los Fondos Educativos Regionales, para el caso de la educación.

¹¹ "ARTICULO 14. Requisitos para la administración de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos y distritos. Para asumir la administración de los recursos del situado fiscal en los términos y condiciones señalados en la presente ley, los departamentos y distritos deberán acreditar ante los Ministerios de Salud y Educación, según el caso, los siguientes requisitos:

"1. La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas de salud y educación.

"2. La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Ministerio respectivo, un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud, que permita evaluar la gestión del departamento o distrito en cuanto a la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios.

"3. La aprobación por parte de la Asamblea Departamental de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal.

"4. La adopción de un plan de que trata el artículo 13 y de un plan de asunción de responsabilidades frente a las coberturas, a la calidad y a la eficiencia de los servicios que contenga como mínimo los siguientes aspectos:

"a) Un antecedente de la situación del sector en lo referente a:

"i) coberturas y calidad de los diferentes niveles de atención y su población objetivo;

"ii) el personal, instalaciones y equipos disponibles;

"iii) los recursos financieros destinados a la prestación de los servicios y,

"iv) otros aspectos propios de cada sector, en el departamento y sus municipios;

"b) Una identificación de las dificultades que se han presentado en el proceso de descentralización desarrollado hasta el momento de la elaboración del plan y una propuesta para su solución;

"c) La identificación de las necesidades departamentales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éste requiere de los respectivos ministerios, para garantizar el desarrollo del proceso de descentralización del sector de la Nación a los departamentos.

"d) La identificación de las necesidades municipales en términos de capacitación, asesoría y asistencia técnica que éstos requieren del departamento, para garantizar una adecuada prestación de los servicios en el municipio.

"e) Con base en lo anterior, la formulación de las estrategias que el departamento seguirá para asumir la prestación de los servicios de educación y salud y descentralizarlos a sus municipios en el caso de salud, con el correspondiente cronograma de las actividades, con fechas de iniciación y terminación de las mismas, así como los recursos requeridos para su cumplimiento. En dicho cronograma, el departamento tendrá como límite superior cuatro años, a partir de la expedición de la presente ley, para asumir los servicios y dos años adicionales, a partir del momento en que reciba el departamento, para entregar a sus municipios el servicio de salud.

"5. La realización, con la asistencia del ministerio respectivo, de los siguientes ajustes institucionales:

"a) En educación: - Definir la dependencia departamental o distrital que asumirá la dirección de la educación, y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley. Incorporar a la estructura administrativa departamental o distrital los Centros Experimentales Piloto, los Fondos Educativos Regionales y las Oficinas de Escalafón. - Incorporar los establecimientos educativos que entrega la nación a la administración departamental o distrital. - Determinar la estructura y administración de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6° de esta ley.

A su turno, el artículo 3º de la Ley 60 de 1993 dispuso que si la prestación de los servicios educativos estatales se hiciera con cargo a los recursos del situado fiscal, la misma debía realizarse por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrían el carácter “departamental”, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio.

Queda claro de todo lo anterior, que la normatividad en materia de educación estableció funciones a cargo de los departamentos encaminadas a ejercer la administración, programación y distribución de los recursos provenientes del situado fiscal y su participación en la financiación de dicho servicio, así como el manejo conjunto con los municipios, de la prestación del servicio público de educación en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria y media, y la inversión en materia de infraestructura y dotación.

En el *sub lite*, no obra prueba del acta mediante la cual la Nación habría traspasado a las entidades territoriales demandadas los bienes, el personal y los establecimientos necesarios para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones adquiridas, previa la acreditación de los requisitos contemplados por el artículo 14 de la Ley 60 de 1993 atrás referidos.

No obstante ello, según comunicación OJ No. 857 de 24 de mayo de 1999, suscrita por el Departamento de Casanare, la cual obra en copia auténtica:

“El Colegio LUIS MARIA JIMENEZ es una institución de carácter oficial cuyo funcionamiento está regulado por la Ley 115/94, y sus decretos reglamentarios.

“Para la época de la muerte de la menor, la administración de la educación estaba en cabeza de los Municipios por efecto de la Ley 29/89, y la vigilancia e inspección de la educación está delegada en las Secretarías de Educación según lo dispone el Decreto 907/96” (folio 9, cuaderno 2).

Entre tanto, mediante comunicación de 2 de junio de 1999 dirigida al Tribunal Administrativo de Casanare, el Ministerio de Educación Nacional sostuvo que la educación fue entregada al Departamento de Casanare, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 60 de 1993 (folio 36, cuaderno 2). Asimismo, el citado Ministerio dirigió una comunicación al Gobernador del Departamento de Casanare, a fin de que de que remitiera al Tribunal Administrativo la información relacionada con el Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy de

Aguazul, por considerar que tales documentos debían reposar en la Secretaría de Educación Departamental, por ser dicho departamento el competente para ello, “*dado la descentralización de la educación en cumplimiento de la Ley 60 de 1993*”.

Lo anterior permite afirmar que para la época de los hechos, el Colegio Luis María Jiménez de San José del Buby del Municipio de Aguazul estaba a cargo del Departamento de Casanare. Y si bien mediante oficio No. 857 de 24 de mayo de 1999, el citado departamento sostuvo que: “*la administración de la educación estaba en cabeza de los Municipios por efecto de la Ley 29/89*”¹², lo cierto es que como bien lo anotó el Municipio de Aguazul, la normatividad citada lo que hizo fue atribuir competencias a los gobernadores y alcaldes concernientes al nombramiento, traslado y remoción del personal docente y administrativo, pero no les atribuyó función o competencia alguna para administrar y prestar el servicio público de educación.

En consecuencia, resulta procedente en el *sub lite*, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Municipio de Aguazul, habida consideración de que se demostró en el proceso que para la época de los hechos, el Colegio Luz María Jiménez de san José del Buby dependía directamente del Departamento de Casanare, el cual deberá responder por la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, en hechos ocurridos el 5 de septiembre de 1997. Por lo tanto, la Sala negará las pretensiones de la demanda en relación con el Municipio de Aguazul, pero mantendrá la decisión de primera instancia mediante la cual el Tribunal declaró la responsabilidad de la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare y Colegio Luz María Jiménez de San José del Buby, puesto que éstos no recurrieron la sentencia que los declaró responsables y los condenó al pago de los perjuicios causados por la muerte de la menor Vargas Cabrera.

V. INDEMNIZACION DE PERJUICIOS

¹² Ley 29 de 1989, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988*”. “ARTICULO 10. Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los Alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expida en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes”.

Perjuicios morales

Los demandantes solicitaron al juez que se condenara a las entidades demandadas a pagar, por concepto de perjuicios morales, una suma equivalente, en pesos, a 1500 gramos de oro, para cada uno de ellos, por el dolor sufrido como consecuencia de la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera.

El Tribunal Administrativo de Casanare condenó solidariamente a las entidades demandadas a pagar una suma equivalente, en pesos, a 1000 gramos de oro, por concepto de perjuicios morales, para cada uno de los demandantes.

Puesto que las entidades demandadas no recurrieron la sentencia de 23 de marzo de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual fueron condenadas al pago de perjuicios morales, la Sala mantendrá dicha condena, sin embargo, las sumas allí fijadas se tasarán en gramos oro.

En efecto, respecto de la cuantía de la indemnización de este perjuicio inmaterial, debe recordarse que, de conformidad con lo expresado en sentencia del seis de septiembre de 2001, esta Sala ha abandonado el criterio según el cual se estimaba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicios morales; se ha considerado, en efecto, que la valoración de dicho perjuicio debe ser hecha por el juzgador, en cada caso, según su prudente juicio y se ha sugerido la imposición de condenas por la suma de dinero equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales, en los eventos en que aquel se presente en su mayor grado de intensidad¹³.

En consecuencia, las entidades demandadas, con excepción del Municipio de Aguazul, deberán reconocer la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los padres de la víctima: María Luz Cabrera Quesada y Sandalio Vargas Falla.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente 13.232-15.646, actor: Belén González y otros – William Alberto González y otra.

Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el *sub lite*, puesto que ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

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

FALLA:

1. MODIFICASE la sentencia de 23 de marzo de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare; en su lugar, se dispone:

2. DECLARASE responsables a la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare-Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, por la muerte de la menor Ingrid Julieth Vargas Cabrera, ocurrida el 5 de septiembre de 1997, en jurisdicción del Municipio de Aguazul, Departamento de Casanare.

3. CONDENASE a la Nación-Ministerio de Educación, Departamento de Casanare-Colegio Luis María Jiménez de San José del Bubuy, a pagar, por concepto de perjuicios morales, la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes para María Luz Cabrera Quesada y Sandalio Vargas Falla, a cada uno de ellos.

4. ABSUELVASE de responsabilidad al Municipio de Aguazul.

5. ABSTIENESE de condenar en costas.

6. Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUELVA**SE el expediente al lugar de origen.

7. Dése cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme con lo dispuesto en el artículo 115 del Código de

Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal Administrativo de Casanare cumplirá los dictados del artículo 362 del C.P.C.

COPIESE, NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE

RUTH STELLA CORREA PALACIO
Presidenta de la Sala

ENRIQUE GIL BOTERO

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

GLADYS AGUDELO ORDOÑEZ