



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá, D.C., 1° de febrero de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)

Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y OTRO

Referencia: ACCIÓN REPARACIÓN DIRECTA

TEMAS: PROGRAMA ACADÉMICO UNIVERSITARIO SIN REGISTRO ANTE EL ICFES – Estudiantes afectados porque cursaron y terminaron licenciatura que no tenía registro ante el ICFES / DAÑO – No obtención del título universitario / FALLA EN EL SERVICIO – Existencia porque se abrió un programa académico sin registro ante el ICFES / IMPUTACIÓN – Inexistencia / CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA – El daño no es atribuible a la parte demandada porque la falta de obtención del título académico obedeció a que la demandante no presentó trabajo de grado / CONTROVERSIAS CONTRACTUAL – Por el posible incumplimiento del vínculo contractual existente entre las partes / INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL – No podría declararse porque la parte actora no cumplió con la totalidad de sus obligaciones derivadas de la relación contractual

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Décima de Decisión, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.- La demanda

En escrito presentado el 19 de diciembre de 2003, la señora Gloria Amparo Builes Muñoz, por conducto de apoderada judicial, interpuso demanda en ejercicio de la



acción de reparación directa contra la Institución Universitaria Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, con el fin de que se le declare administrativamente responsable por los perjuicios materiales y morales causados a la actora, porque esta no pudo obtener el grado en licenciatura en educación física, recreación y deportes ante el incumplimiento, por parte del ente demandado, de la normativa que regulaba la creación del programa académico de educación superior en la referida licenciatura¹.

Se solicitó en la demanda un monto equivalente a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a título de perjuicios morales; la suma de \$19'351.296, por concepto de lucro cesante y el monto de \$14'519.921, por daño emergente.

2.- Los hechos

En la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

La aquí demandante se desempeñaba como auxiliar administrativa en la Secretaría de Educación y Cultura del departamento de Antioquia y con el propósito de ingresar al escalafón nacional docente inició sus estudios de licenciatura en educación física, recreación y deporte en la institución universitaria Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.

El referido programa educativo se habría cursado bajo la modalidad semipresencial y a distancia, en el centro regional Frontino, en 1995.

En 1997 y debido a un traslado laboral al municipio de Santuario, la señora Gloria Amparo Builes Muñoz debió suspender sus estudios en la sede regional de Frontino, en la cual ya había cursado el sexto nivel de la licenciatura.

Posteriormente, en junio de 2000, la señora Builes Muñoz solicitó ser reintegrada al programa universitario, petición que fue aceptada a partir del segundo semestre de 2000, para lo cual continuó con sus estudios y estos culminaron en noviembre de 2001; sin embargo, nunca pudo obtener el respectivo título, debido a que el

¹ Fls. 70 a 103 c 1.



acto protocolario de graduación no se llevó a cabo porque la institución universitaria no contaba con el código ICFES para el programa académico que la aquí demandante cursó.

Con fundamento en lo anterior, la parte demandante solicitó declarar la responsabilidad del centro educativo demandado, porque la no obtención del título como licenciada en educación física, recreación y deportes le impidió ingresar *“en el Escalafón Docente y, por ende, obtener unos mayores beneficios profesionales en términos de condiciones de trabajo y retribución”*.

3.- Mediante proveído de 12 de febrero de 2004, se admitió la demanda y dicha decisión se notificó, en debida forma, al plantel universitario demandado y al Ministerio Público².

4.- La oposición

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, por conducto de apoderado judicial, contestó la demanda³ y se opuso a las pretensiones en ella contenidas, para lo cual argumentó que a la aquí demandante no se le causó un daño, pues la obtención de un título universitario no genera, *per se*, el derecho a ser inscrita en el escalafón de docentes, pues para ello requiere del cumplimiento de otros requisitos.

Controvirtió el hecho de que la falta de obtención del título universitario haya sido por falta del código ICFES, pues sostuvo que ello realmente se produjo porque la aquí demandante no presentó su trabajo de grado.

Indicó que sí debió postergar el grado de los estudiantes de la licenciatura que la aquí demandante cursó, pero ello obedeció a una situación jurídica irregular que provenía de interpretaciones dadas por el ICFES a la normativa que regía las actuaciones para obtener el código del registro.

² Fls. 105 y 106 c 1.

³ Fls. 134 a 165 c 2.



Agregó que algunos de los estudiantes instauraron demandas de tutela y que aquellas prosperaron, pero con efectos inter partes, a través de las cuales se le ordenó al Politécnico Jaime Isaza Cadavid adelantar los trámites ante el ICFES para que los egresados a los que se les amparó su derecho a la educación presentaran las pruebas de estado.

Manifestó que ofreció el programa académico bajo el cumplimiento de los requisitos exigidos por el ICFES, al punto que el último requerimiento hecho por dicha entidad se satisfizo el 27 de abril de 2000, esto es, antes de que la ahora demandante hubiese egresado.

Señaló que si no se poseía el registro para el programa académico que cursó la señora Builes Muñoz, ello le era atribuible al ICFES, pues el centro educativo envió oportunamente la documentación exigida para la renovación de los programas académicos que cada cinco años debía hacerse, según lo dispuesto en el Decreto 837 de 1994.

De otra parte, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues consideró que la entidad llamada a responder era el ICFES; la buena fe exenta de culpa; el cumplimiento de la Constitución Política y de la ley; la ausencia de daño y, por ende, no existe obligación de reparación; el hecho de un tercero y la caducidad de la acción.

Finalmente, en escrito separado de la contestación de la demanda, formuló llamamiento en garantía frente al ICFES⁴, el cual se admitió a través de auto de 9 de marzo de 2006⁵, a cuya oposición se hará referencia más adelante.

5.- Adición de la demanda y su admisión

En escrito presentado el 14 de julio de 2004, la parte actora adicionó la demanda, en el sentido de incluir como parte demandada a la Nación – Ministerio de Educación y, por consiguiente, adecuar tanto los hechos, como las pretensiones

⁴ Fls. 168 a 171 c 2.

⁵ Fl. 285 c 2.



conocía de las irregularidades del programa por parte del ente universitario continuó allí con sus estudios¹².

6.2.- La parte actora sostuvo que fue engañada, porque el ente demandado ofreció un programa académico sin estar autorizado para ello, a lo cual adicionó que las actuaciones del centro educativo gozaban de presunción de legalidad, por lo cual confió en la institución. Se refirió a la autonomía universitaria y a la omisión en que habría incurrido el plantel universitario y el Ministerio de Educación, para concluir acerca de la responsabilidad que les asistía en este caso, argumento que reforzó con lo expuesto por el ICFES¹³.

6.3.- El Ministerio de Educación Nacional insistió en su falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón de que, según afirmó, no tuvo participación alguna en los hechos materia del proceso¹⁴.

6.4.- El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid reiteró lo expuesto en su contestación a la demanda¹⁵.

7.- La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Décima de Decisión, mediante fallo de 22 de septiembre de 2010, declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Nación – Ministerio de Educación y denegó también la responsabilidad del ICFES, porque consideró que todas las irregularidades que se presentaron en el presente asunto eran atribuibles al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, por cuanto no tramitó el registro del programa académico y, por consiguiente, nunca lo obtuvo.

Pese a la actuación indebida del centro educativo demandado, el *a quo* denegó las pretensiones de la demanda, en tanto consideró que el daño alegado no era cierto.

¹² Fls. 447 a 449 c 2.

¹³ Fls. 450 a 477 c 2.

¹⁴ Fls. 479 a 481 c 2.

¹⁵ Fls. 482 a 493 c 2.



en contra de dicho ente⁶. El anterior acto procesal fue admitido a través de auto de 26 de octubre de 2006⁷.

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid se pronunció en el mismo sentido de la contestación de la demanda⁸.

Por su parte, la Nación, Ministerio de Educación, edificó toda su defensa sobre la base de una falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que el daño que se alegó en la demanda devino de una actuación atribuida al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid⁹.

El ICFES se opuso al llamamiento en garantía formulado en su contra y señaló que dentro de sus funciones no está el registro de programas académicos y que, en todo caso, ninguna norma habilitaba al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid para poner en funcionamiento un programa sin antes haber obtenido su registro.

Añadió que la responsabilidad que le atribuyó el centro universitario demandado carece de fundamento, toda vez que el ICFES no otorgó el registro al programa que cursó la demandante en este proceso, por cuanto no se reunían los requisitos exigidos en la ley para ello¹⁰.

6.- Alegatos de conclusión en primera instancia

Clausurada la etapa aprobatoria, mediante auto de 7 de septiembre de 2009, se dio traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que interviniera¹¹, sin que este ente de control lo hubiere hecho.

6.1.- El ICFES reiteró que el daño alegado no le era atribuible, a lo cual agregó que la demandante no puede alegar en beneficio su propia culpa, pues pese a que

⁶ Fls. 120 a 133 c 1.

⁷ Fls. 234 y 235 c 2.

⁸ Fls. 237 a 253 c 2.

⁹ Fls. 256 a 270 c 2.

¹⁰ Fls. 289 a 296 c 2.

¹¹ Fl. 446 c 2.



En ese sentido, señaló (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

“Sin embargo, a pesar de la extensa valoración y de las operaciones desarrolladas a fin de fijar los valores por concepto de perjuicios materiales, se considera que el dictamen se fundamenta en suposiciones de la parte actora, en especulaciones acerca de una proyección de vida, de una mera expectativa, circunstancias que no permiten edificar la responsabilidad administrativa, por cuanto son inciertas, no sabemos si tales consecuencias efectivamente e indefectiblemente hubieren acaecido, para concluir que hoy día la demandante estaría ostentando con plena certeza, el grado séptimo en el Escalafón Nacional Docente, pues el acceso al grado no depende de la sola titulación, requiere a su vez de la solicitud, del concurso, de la experiencia en el grado que se pretende mejorar, y del mérito.

“ ...

“Miradas así las cosas, no puede decirse que el perjuicio reclamado ostente la categoría de cierto, dado que su estructuración se fundamenta en conjeturas y, suposiciones: la de que se participaría en concurso de méritos, la de que se aprobaría el respectivo concurso, y, la de que existirían cargos vacantes en el grado que ella señala, esto es, el séptimo.

“Como quiera que para que el perjuicio sea indemnizable se requiere de su calificación como cierto y, tal certidumbre es sobre la cual sopesa la duda, lo propio es no acceder a su reconocimiento y, mucho menos ordenar su cancelación”¹⁶.

8.- La impugnación

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia y sostuvo que en el proceso sí obran pruebas que acreditan el daño alegado.

Indicó que al no ingresar al grado séptimo del escalafón nacional docente y, por ende, dejar de ascender en su empleo por la falta de título que la acreditara como persona idónea para el ejercicio de un cargo superior, le produjo diversos perjuicios tanto de índole material como moral, los cuales deben ser resarcidos por la parte demandada.

Se refirió nuevamente a la falla en el servicio en que incurrió la parte demandada, por la inobservancia de la normativa que regulaba a la institución educativa

¹⁶ Fls. 591 y 592 c ppal.



demandada, lo cual produjo como resultado que se abriera y se pusiera en funcionamiento un programa académico que no reunía los requisitos legales para ello.

También controvertió la falta de legitimación en la causa por pasiva que se predicó respecto de la Nación, Ministerio de Educación, toda vez que consideró que sí le asiste responsabilidad porque omitió ejercer sus funciones de inspección y vigilancia frente a los programas académicos de educación superior, concretamente al no asumir los controles debidos respecto de la creación del programa ofrecido de manera irregular por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.

Añadió que el Ministerio de Educación no dio cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 837 de 1994, que le imponía el deber de verificar la información suministrada por las instituciones de educación superior, para efectos de determinar que el servicio de educación hubiere sido prestado con calidad¹⁷.

9.- Los alegatos de conclusión en segunda instancia

Solo intervino el ICFES y solicitó desestimar las pretensiones de la demanda, dado que, de conformidad con las funciones y atribuciones legales de dicho ente, no existe nexo causal alguno entre su actuación y el daño reclamado¹⁸.

10.- Concepto del Ministerio Público

Este ente de control solicitó, de manera principal, confirmar el fallo apelado, porque el daño, entendido como la no obtención del título al culminar los estudios de licenciatura, provino de una conducta atribuida a la propia actora, consistente en que ella no presentó su trabajo de grado.

Agregó el aludido ente de control que si el daño se consideraba como la demora en obtener el título, se debía eximir de responsabilidad a la Nación (Ministerio de

¹⁷ FIs. 581 a 602 c ppal.

¹⁸ FIs. 617 a 632 c ppal.



Educación) y al ICFES, pero, en todo caso, reduciendo el 50% del monto de la indemnización, porque la actora omitió ponerse al tanto acerca de si el programa educativo que inició contaba o no con el respectivo registro ante el ICFES¹⁹.

II.- CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, para cuyo efecto se abordarán los siguientes temas: **1)** la competencia funcional del Consejo de Estado para conocer del presente asunto; **2)** la procedencia de la acción de reparación directa; **3)** la caducidad de la acción; **4)** la legitimación en la causa; **5)** lo probado en el proceso; **6)** el análisis del caso concreto: la culpa exclusiva de la víctima porque la falta de obtención del título en licenciatura obedeció a la propia conducta de la actora, pues esta no presentó su trabajo de grado; **7)** controversia contractual: para la declaratoria de incumplimiento, la parte que lo alega debe demostrar que cumplió la totalidad de las obligaciones derivadas de tal vínculo, lo cual no ocurrió en este caso.

1.- Competencia

Las normas de asignación de competencia que gobiernan el presente proceso se encuentran previstas en la Ley 446 de 1998, toda vez que el recurso de apelación se interpuso en vigencia de la Ley 954 de 2005²⁰, de allí que para que el asunto tenga vocación de doble instancia, su cuantía debe exceder de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dado que por concepto de perjuicios morales se solicitó para la demandante la suma equivalente a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se impone concluir que esta Corporación es competente para conocer, en sede de segunda instancia, de la impugnación interpuesta por la parte actora.

¹⁹ Fls. 634 a 644 c ppal.

²⁰ Vigente a partir del 28 de abril de 2005.



2.- La procedencia de la acción de reparación directa

En el presente caso, se ejerció la acción de reparación directa por la actuación del ente demandado en obtener el registro ante el ICFES para el programa académico de licenciatura en educación física, recreación y deportes, por lo cual la demandante no logró obtener el respectivo título universitario y, por ello, no pudo ingresar al grado siete del escalafón nacional docente.

En cuanto a la Nación, Ministerio de Educación, se le atribuyó responsabilidad patrimonial por la falta de inspección y vigilancia frente al plantel universitario demandado, lo cual permitió que este ofreciera y pusiera en funcionamiento el aludido programa educativo sin contar con autorización para ello.

Al respecto, la Subsección advierte que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha conocido y resuelto casos iguales a este, en relación con los cuales ha admitido la procedencia de la acción de reparación directa en el siguiente sentido:

“La acción de reparación directa es procedente en el presente caso, por cuanto se pretende derivar la responsabilidad estatal de la presunta omisión en las funciones del Ministerio de Educación en relación con la inspección y vigilancia frente a la actividad particular, así como por hechos atribuibles a una entidad educativa estatal y el resarcimiento patrimonial de los perjuicios que, a juicio de la accionada, generaron esas conductas omisivas y activas, por lo que el asunto se enmarca dentro de las hipótesis previstas en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo”²¹.

En línea con lo anterior, esta misma Subsección también admitió la procedencia de la acción de reparación directa frente a un caso similar a este y a aquellos que se acaban de citar, en los términos que se dejan expuestos a continuación:

*“De conformidad con el material de convicción allegado al proceso, específicamente con la comunicación fechada el 11 de mayo de 1999 por la Subdirectora Jurídica del ICFES, se tiene acreditado el daño sufrido por la entidad demandante, en tanto a través de ese escrito se informó a las aquí demandantes que la Universidad Antonio Nariño **no estaba facultada para ofrecer, ni mucho menos para desarrollar el programa de***

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias de 23 de noviembre de 2016, exp. 40.594; de 13 de julio de 2017, exp. 40.563; de 3 de agosto de 2017, expedientes 40.335 y 40.450, todas ellas con ponencia del Consejero Ramiro Pazos Guerrero.



'Terapias de cuidados paliativos', amén de que tampoco ese programa estaba registrado en el Sistema Nacional de Información y que, en consecuencia, se tornaba imposible expedir un título académico.

*"Así las cosas, el daño en el caso bajo estudio, lo constituye la imposibilidad que tuvieron las demandantes Martha Isabel Duque Morales, Claudia Nohemí Quintero Galvis **de culminar el programa académico de terapias de cuidados paliativos ofrecido y desarrollado en la modalidad de pregrado por la Universidad Antonio Nariño sin contar con la respectiva aprobación del Ministerio de Educación e ICFES, con lo cual vieron así frustradas sus expectativas de obtener el título profesional en dicho programay Deicy Castillo Vargas**" (destaca la sala)²².*

De conformidad con los anteriores pronunciamientos, la Subsección analizará de fondo el presente caso y, de esa manera, mantendrá una postura uniforme a la que ha asumido la Sección Tercera frente a casos iguales a este –mismos demandados e idénticas imputaciones fácticas y jurídicas–, en los que ha admitido la procedencia de la acción de reparación directa por la actuación del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid que ofreció y permitió que sus estudiantes cursaran y finalizaran programas académicos sin contar con el registro ante el ICFES, lo cual impidió el otorgamiento del respectivo título universitario, así como por las supuestas falencias del Ministerio de Educación frente a sus deberes de inspección y vigilancia respecto del aludido plantel universitario.

3.- La caducidad de la acción

El daño alegado por la parte actora consistió en la imposibilidad de obtener su título como licenciada en educación física, recreación y deportes en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y, por razón de ello, no poder ingresar al grado siete del escalafón nacional docente, acto protocolario de graduación que se frustró porque el programa no contaba con el respectivo registro ante el ICFES.

A juicio de la Sala, el término de caducidad en este caso debe contabilizarse a partir del momento en que la aquí demandante supo que el programa educativo que cursó no tenía registro ante el ICFES.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 29 de julio de 2015, exp. 30.744, M.P. Hernan Andrade Rincón.



Según la demanda –hecho cuarto–, la señora Builes Muñoz culminó sus asignaturas en el mes de noviembre de 2001 y en el mes de febrero de 2002 tuvo conocimiento, junto con sus demás compañeros, que la licenciatura no contaba con registro y que, por tanto, su graduación no se llevaría a cabo –hecho quinto–.

La anterior información no concuerda con lo expuesto por una de sus compañeras de estudio, afectada con la misma situación que la aquí demandante, quien rindió declaración en este proceso, en el sentido de indicar que después de 6 ó 9 meses de haber culminado la licenciatura, es decir, aproximadamente entre los meses de mayo y agosto de 2002, ellas iniciaron las averiguaciones para establecer por qué el grado no se realizaba y fue en ese momento que tuvieron noticia de los inconvenientes presentados²³.

Ahora bien, de conformidad con la certificación emitida por el área de admisiones y programación del centro educativo demandado, la señora Gloria Amparo Builes Muñoz cursó y aprobó las asignaturas correspondientes al pensum del programa de licenciatura en educación física, recreación y deportes en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y terminó sus estudios en el primer período de 2003²⁴.

En ese sentido, para efectos de la contabilización del término de caducidad, la Subsección acogerá la anterior información, toda vez que proviene, de manera directa, de los registros que reposan en la propia institución educativa en la que la demandante cursó su licenciatura, máxime que, según se vio, lo dicho en la demanda no coincide con la información oficial del centro educativo y ni siquiera con lo expuesto por otra de las afectadas con la misma situación que la aquí demandante.

De esa manera, se considera que si la demandante culminó sus estudios en el primer período del año 2003 y la demanda se presentó en el mes de diciembre de ese mismo año, la acción de reparación directa se ejerció de manera oportuna, esto es, dentro del plazo que preveía el artículo 136 del C.C.A.

²³ Fl. 443 vto. c 2.

²⁴ Fl. 358 c 2.



4.- La legitimación en la causa

4.1.- Por activa

De conformidad con el acervo probatorio que más adelante se reseñará, no existe duda de que la señora Gloria Amparo Builes Muñoz se encuentra legitimada en la causa por activa, pues según una de las tantas certificaciones que obra en el expediente²⁵, la referida persona cursó y finalizó el programa de educación superior de licenciatura en educación física, recreación y deportes en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, cuya falta de obtención del respectivo título dio lugar al presente litigio, por causas atribuibles, a título de falla en el servicio, tanto a dicho centro educativo como al Ministerio de Educación.

4.2.- Por pasiva

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, creado mediante Decreto 33 de 1964 como establecimiento de educación pública del departamento de Antioquia²⁶, cuenta con legitimación en la causa por pasiva, toda vez que fue en esa institución educativa en la que la demandante cursó sus estudios y cuya falta de registro del programa académico fue lo que impidió la obtención del título universitario.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva de la Nación, representada en este asunto por el Ministerio de Educación, se tiene que ese aspecto fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo *a quo* y respecto de ello hubo reparo en el recurso de apelación, por lo cual, en el evento de que haya lugar a emitir una decisión favorable a las pretensiones de la demanda, tal aspecto será analizado de fondo y no en esta oportunidad, pues la responsabilidad que se le endilga a dicho Ministerio tiene relación directa con su legitimación –material– por pasiva.

²⁵ Fl. 494 c 2.

²⁶ Fls. 174 y 175 c 2.



5.- Hechos probados

De conformidad con el conjunto probatorio que obra en el expediente, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

Mediante Resolución 644 de 6 de abril de 1994, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ordenó el registro de diferentes programas de la institución educativa demandada, así:

"Artículo 1. Ordenar el registro bajo los códigos que a continuación se relacionan en el Sistema de Información y Documentación de la Educación Superior de los Programas de pregrado y especialización de la institución:

" ...

"Tecnología en educación física.

"Artículo 2. Este registro es válido por un período de cinco (5) años contados a partir de la fecha"²⁷.

Con base en lo anterior, el 2 de mayo de 1995, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, a través del Acuerdo No. 06 del Consejo Directivo, creó el programa académico de licenciatura en educación física, en los siguientes términos:

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

"PARÁGRAFO. El título que otorgará la Institución al egresado será el de Licenciado en Educación Física"²⁸.

Para el 18 de julio de 1996, la señora Gloria Amparo Builes Muñoz se encontraba matriculada en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y para esa época cursaba el nivel IV de licenciatura en educación física²⁹.

El 5 de mayo de 1999, la aquí demandante elevó una solicitud al centro educativo en la que informó que en 1998 canceló sus estudios porque fue trasladada a Santuario (Antioquia) y no tenía dónde ponerse al día en el nivel VII³⁰.

²⁷ Fls. 227 y 228 c 2.

²⁸ Fl. 367 c 2.

²⁹ Fl. 3 c 2.



En mayo 22 de 2000, la señora Builes Muñoz solicitó ser reintegrada a sus estudios de licenciatura³¹, petición que fue aceptada a través de memorando 00345403 de julio 10 de 2000, para el nivel VII, a partir del segundo semestre del año 2000³².

El 16 de abril de 2001, el Rector del Politécnico demandado dirigió una comunicación al ICFES, solicitándole la expedición de los códigos de registro correspondientes a los programas académicos de la Institución³³.

El 21 de mayo de 2001, el Rector de la institución educativa demandada puso de presente a la entonces Directora General del ICFES que desde 11 de septiembre de 2000 el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid había dado respuesta a la información adicional que le requirió la entidad dentro del trámite de actualización de programas académicos en la modalidad abierta y a distancia el 2 de agosto de 2000³⁴.

El 6 de agosto de 2001, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid se dirigió nuevamente al ICFES y le solicitó el registro de 21 dígitos para los programas ofrecidos en la modalidad abierta y a distancia³⁵.

El 26 de febrero de 2002, el Politécnico aquí demandado dirigió una comunicación al Ministerio de Educación Nacional, en los siguientes términos (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

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

³⁰ Fl. 10 c 2.

³¹ Fl. 11 c 2.

³² Fl. 14 c 2.

³³ Fl. 209 c 2.

³⁴ Fls. 196 y 197 c 2.

³⁵ Fls. 210 y 211 c 2.



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

“Por lo anterior, le solicito con todo respeto señor Ministro, su colaboración para que se dé inicio a la investigación y se ordene a quien corresponda agilizar procedimientos a fin de sanear prontamente esta situación que encontré al llegar a la Rectoría de esta Institución Universitaria (...)”³⁶.

El 13 de marzo de 2002, por medio de Resolución 474 de 13 de marzo de 2002, el Ministerio de Educación Nacional dispuso la apertura de una investigación administrativa en contra del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, con el objeto de comprobar la existencia o no de una falta administrativa atribuible a esa institución, luego de considerar (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

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

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

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

“Señala el informe igualmente que el Sistema Nacional de Información no reporta como registrados la totalidad de programas que venía ofreciendo y desarrollando el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y frente a los cuales el Comité Rectoral de la Institución ordenó la suspensión de actividades. Así mismo que la norma externa de aprobación de los programas

³⁶ Fls. 177 y 178 c 2.



Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)
Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

*que reportan los cuadros anexos, autoriza el ofrecimiento y desarrollo de los programas para la ciudad de Medellín y en algunos casos para Rionegro, pero no respecto de otros municipios; y de otra parte, la extensión de algunos de los programas autorizados por el ICFES, se estaría dando en modalidad diferente a la permitida*³⁷.

La anterior investigación culminó con Resolución de 3464 de diciembre 30 de 2003, en el sentido de sancionar con amonestación privada al Instituto Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, porque, en síntesis, *“ofreció, desarrolló y desarrolla los programas señalados en los cargos imputados, bajo la modalidad de extensión en los diferentes municipios del departamento de Antioquia, sin contar con el registro en el Sistema Nacional de Información*”³⁸.

El 18 de junio de 2002, funcionarios del ICFES realizaron una visita al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, de la cual se obtuvo información sobre el número de estudiantes afectados y pendientes de graduación y se solicitó por parte de la Institución que *“se estudie la viabilidad de amparados en la acreditación previa del programa académico Licenciatura en Educación Física de la sede central para ser extendido en nuestros diferentes Centros Regionales*”³⁹ (transcripción literal, incluidos errores).

El 20 de junio de 2002, el Politécnico le solicitó al ICFES que le permitiera graduar a los estudiantes de sus regionales que iniciaron estudios antes de la expedición del Decreto 355 de 2000 y que estaban a la espera de su título desde julio de 2001⁴⁰.

La anterior petición fue resuelta por el ICFES el 1° de agosto de 2002, en el sentido de señalar que el programa denominado licenciatura en educación básica con énfasis en educación física y recreación solo podía ofrecerse en la ciudad de Medellín, bajo la metodología presencial, en 10 semestres y en jornada diurna, toda vez que de esa manera figuraba registrado en el SNIES, motivo por el cual,

³⁷ Fls. 185 a 187 c 2.

³⁸ Fls. 427 a 434 c 2.

³⁹ Fls. 188 a 190 c 2.

⁴⁰ Fls. 215 y 216 c 2



Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)
Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

precisó, no podían graduarse aquellos estudiantes que desarrollaran ese programa o estudios similares por fuera de la ciudad⁴¹.

El 30 de diciembre de 2003, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución 3454 de diciembre 30 de 2003, resolvió la solicitud de registro simple de los programas académicos del Politécnico, entre ellos la licenciatura en educación física, recreación y deporte en los diferentes municipios de Antioquia y lo otorgó, en la modalidad semipresencial, con la posibilidad de otorgar el título de: *“Licenciado en Educación Física, Recreación y Deporte”*, bajo las siguientes condiciones (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

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

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

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

“ARTÍCULO QUINTO. Si la institución de educación superior decide seguir ofreciendo los programas objeto de registro simple, deberá solicitar el correspondiente registro calificado de acuerdo con las disposiciones vigentes”⁴².

Lo anterior encontró fundamento en lo previsto en el Decreto 2566 de 10 de septiembre de 2003⁴³, que, a través de un registro simple, permitió que las instituciones de educación superior que hubiesen ofrecido programas académicos sin contar con el correspondiente registro contaban con un término no mayor a 4 meses para allegar una información y, con base en esta, el Ministerio de Educación Nacional determinaría si era viable o no el otorgamiento, por una sola

⁴¹ Fl. 214 c 2.

⁴² Fls. 230 a 233 c 2.

⁴³ *“Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones”.*



vez, de un registro simple, con el objeto de que los estudiantes o egresados del programa pudieran normalizar su situación académica (artículo 46).

De otro lado, se encuentra que el 14 de julio de 2004, la institución educativa demandada certificó que la señora Builes Muñoz no obtuvo su título “*por que (sic) a la fecha no ha presentado su trabajo de grado*” (se destaca)⁴⁴.

Más adelante, el 18 de octubre de 2005, la institución educativa demandada certificó nuevamente que la señora Gloria Amparo Builes Muñoz “*no ha optado el título porque a la fecha no ha presentado el trabajo de grado*” (se destaca)⁴⁵.

También se encuentra acreditado que la señora Gloria Amparo Builes Muñoz cursó y aprobó todas las asignaturas correspondientes al pensum del programa licenciatura en educación física, recreación y deportes en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y terminó sus estudios en el primer período de 2003, según certificación emitida por el área de admisiones y programación de ese centro educativo⁴⁶.

La anterior constancia se emitió el 25 de noviembre de 2008⁴⁷ y en ella también se precisó que para ese momento la señora Builes Muñoz “*TIENE PENDIENTE QUE LA INSTITUCION FIJE FECHA DE GRADO COLECTIVO*”⁴⁸.

Para el 25 de septiembre de 2009, se certificó que la referida estudiante “*NO HA OPTADO EL TÍTULO RESPECTIVO*”, según certificación emitida por el área de admisiones y programación del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid⁴⁹.

El acervo probatorio contiene, además, una información –parcial e incompleta– sobre algunas demandas de tutela que se instauraron por algunos de los afectados con la situación que se presentó en el programa académico por ellos cursado, pero ninguna de tiene relación con la aquí demandante.

⁴⁴ Fl. 229 c 2.

⁴⁵ Fl. 255 c 2.

⁴⁶ Fl. 358 c 2.

⁴⁷ Fl. 360 c 2.

⁴⁸ Fl. 358 c 2.

⁴⁹ Fl. 494 c 2.



Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)
Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala estima necesario precisar que esta Sección del Consejo de Estado –Subsección B⁵⁰–, ya se pronunció, a través de diversos fallos y en un mismo sentido, en relación con casos análogos a este, a través de los cuales otros estudiantes de la misma licenciatura que cursó la aquí demandante en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid demandaron la responsabilidad patrimonial de dicha institución educativa y de la Nación, por las mismas razones que lo hizo la señora Builes Muñoz.

Dentro de los referidos pronunciamientos, bueno es precisarlo, la Sección Tercera consideró que sí le asiste responsabilidad a la parte demandada, pero por haber efectuado las graduaciones del programa en forma tardía, pues en esos casos se acreditó, **a diferencia de este**, que los egresados (actores) de la licenciatura sí obtuvieron el título porque cumplieron todos los requisitos para ello, solo que lo adquirieron después de la fecha en la que debían hacerlo por los inconvenientes que se presentaron ante la falta del registro del programa académico ante el ICFES.

Al respecto, la Sala sostuvo⁵¹:

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

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

“Para la Sala es importante precisar que aunque la demanda se fundó en la no entrega del título, ello obedeció, por supuesto, a que en la época en que fue promovida no lo había recibido la demandante, por lo que el escenario fáctico varió a lo largo del proceso, lo que justifica también la

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias de 23 de noviembre de 2016, exp. 40.594; de 13 de julio de 2017, exp. 40.563; de 3 de agosto de 2017, expedientes 40.335 y 40.450, todas ellas con ponencia del Consejero Ramiro Pazos Guerrero.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de noviembre de 2016, exp. 40.594, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.



variación de la posición jurídica de las partes en la segunda instancia, máxime cuando el derecho de contradicción de la demandada siempre lo ejerció con arreglo al nuevo escenario fáctico, lo que la llevó a poner de presente en su contestación la inminencia de la graduación.

“ ...

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

“ ...

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

Luego de analizar la regulación normativa propia del caso, la Sección concluyó que para los programas de formación de docentes –a los que claramente pertenecía la licenciatura que cursaron los distintos actores en cada proceso, entre ellos la demandante en este asunto– era indispensable contar con la acreditación del programa otorgada por el Ministerio de Educación; sin embargo, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid no tenía registro ante el ICFES para su licenciatura en educación física, recreación y deporte, la cual ofreció a sus estudiantes.

En ese sentido, la Sala señaló⁵²:

“Nótese cómo en el listado de programas con registro ICFES del Politécnico Colombiano solo se relaciona la Licenciatura en Educación Física para su

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de noviembre de 2016, exp. 40.594, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.



Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)
Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

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

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

“En esas condiciones irregulares, no logró entregar el título de licenciada a la demandante en la oportunidad debida, por lo que, sin duda, el daño por ella padecido le es imputable a la institución educativa” (se deja destacado en negrillas y en subrayas).

6.- El caso concreto

En el presente caso, como en aquellos que ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sección, la parte actora alegó que su daño consistió en la imposibilidad de obtener su título como licenciada en educación física, recreación y deportes en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y, por ello, no poder ingresar al grado siete del escalafón nacional docente, acto protocolario de graduación que se frustró porque el programa no contaba con el respectivo registro ante el ICFES.

Ocurre que para este caso, a diferencia de los otros, la demandante no obtuvo su título, pues de ello da cuenta la certificación emitida por el centro educativo demandado el 25 de septiembre de 2009 –6 años después de que la señora Gloria Amparo Builes Muñoz culminara sus asignaturas–, en la que se dejó constancia que dicha persona **“NO HA OPTADO EL TÍTULO RESPECTIVO”**.

A juicio de la Sala, la anterior situación, pese a las irregularidades que le asisten a la parte demandada y por las cuales precisamente resultó condenada patrimonialmente en los otros procesos, no le es imputable en este caso particular a los entes demandados, toda vez que la falta de obtención del título por parte de



la aquí demandante obedeció, realmente, a que no presentó su trabajo de grado como requisito previo para graduarse de la licenciatura, es decir, a la propia culpa de la actora.

Así lo certificó el ente educativo el 14 de julio de 2004, en los siguientes términos (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

“BUILES MUÑOZ GLORIA AMPARO, Identificada con cédula de ciudadanía número 42.991.336, del Programa Académico Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte no se ha graduado por que a la fecha no ha presentado su trabajo de Grado”⁵³.

Un año y tres meses más tarde, el 18 de octubre de 2005, la institución educativa demandada ratificó que la señora Gloria Amparo Builes Muñoz *“no ha optado el título porque a la fecha no ha presentado el trabajo de grado”⁵⁴.*

Lo anterior fue aceptado por la propia demandante, 6 años después en su recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia proferido dentro de este proceso, en el siguiente sentido (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

*“Por tal motivo, y dado que mi poderdante aún **no había culminado su trabajo de grado**, y teniendo en cuenta la gran frustración que sufrió por causa de las fallas de las Entidades demandadas, que la llevaron a sufrir en forma reiterada de Depresiones que afectaron enormemente su salud física y mental, causándole perjuicios no solo a nivel laboral y familiar; la llevaron a una gran desmotivación para la terminación de su tesis de grado y por ende, su titulación, máxime, si el título que se estaba otorgando era totalmente diferente al ofrecido y desarrollado por la Institución Universitaria” (se destaca).*

Como se desprende de lo anterior, la parte actora pretendió justificar la no terminación y entrega de su trabajo de grado, de un lado, en la desmotivación y problemas de salud que presentó producto de la situación académica y, del otro, a que el título que le habría ofrecido la institución era distinto al del programa que ella cursó.

⁵³ Fl. 229 c 2.

⁵⁴ Fl. 255 c 2.



En relación con el primer argumento, la Sala lo desestima, porque si se tiene en cuenta el momento en que el Ministerio de Educación Nacional autorizó el registro simple del programa en licenciatura en educación física, recreación y deporte –30 de diciembre de 2003– y, por ende, permitió el otorgamiento del título <<a quienes hayan cursado y aprobado el plan de estudios del respectivo programa>> y la fecha en que se graduó una de sus compañeras⁵⁵ –marzo 27 de 2004–, se puede establecer que ni siquiera en esa primera ocasión la demandante reunía la totalidad de los requisitos para obtener su título, pues para el 18 de octubre de 2005 no había entregado su tesis de grado.

Por lo antes expuesto, no puede aceptarse que el daño alegado en la demanda le sea endilgado al ente demandado, pues aunque el programa no contaba con registro ante el ICFES, lo cierto es que así lo hubiese tenido, la demandante no habría podido obtener su título al momento en que ella afirmó que lo haría, porque ni siquiera había entregado su trabajo de grado, al punto que cuando se les permitió graduarse a sus demás compañeros, ella no lo hizo, precisamente por la ausencia de tal requisito.

La Sala no puede admitir la inobservancia a tal presupuesto sobre la base de “desmotivaciones”, por cuanto se trataba de un punto que debía cumplirse, pero además, aún de aceptarse, ese argumento cae de su propio peso, porque para el momento en que la actora culminó sus materias y antes de descubrir que su licenciatura no contaba con registro antes el ICFES, ella no había terminado ni presentado su trabajo final de grado.

En cuanto a las enfermedades que habría padecido la demandante, derivadas de un supuesto cuadro depresivo, la Sala también descarta tal justificación, por cuanto, según se expuso, el trabajo de grado no estaba presentado ni terminado al momento en que la entonces estudiante culminó las asignaturas del pensum académico.

Además, el historial clínico que se allegó al proceso de la aquí demandante evidencia unas afecciones a su salud que no pueden asociarse o relacionarse con

⁵⁵ Según el testimonio rendido por la señora María Deyanira Cuadros Alzate (fs. 443 y 444 c 2).



la actuación de la entidad demandada, toda vez que la información allí contenida corresponde a consultas médicas de los meses de julio a octubre de 2007 y de febrero, mayo, junio y julio de 2008, por lo siguiente (se transcribe de manera literal, incluidos errores de llegar a existir):

“CONSULTO PARA INCAPACIDAD POR TUMOR DE OVARIO PENDIENTE DE CIRUGIA EN AGOSTO”;

“CONSULTA PORQUE TIENE TUMOR EN OVARIO ... TIENE ORDEN DE CIRUGIA PERO NO LA HAN LLAMADO”;

“CONSULTA PARA RENOVAR INCAPACIDAD. EL 24 DE AGOSTO LE REALIZAN CIRUGIA. PACIENTE CONOCIDA CON TUMOR DE OVARIO. EN TRATAMIENTO CON GINECOLOPLOGO ONCOLOGO”;

“20 DIAS POP PATOLOGIA UTERO Y OVARIOS: ADENOMIOSIS Y ENDOMETRIOSIS RESPECTIVAMENTE NO MALIGNIDAD”;

“HACE SIETE MESES SE LE PRACTICO HISTERECTOMIA TOTAL Y HACE DOS MESES CON DOLOR EN EL COSTADO DERECHO DEL ABDOMEN DICE SENTIRSE UNA BOLA POR LO QUE CONSULTA NIEGA OTROS SINTOMAS”;

“DOLOR BILATERAL EN MAMAS 5 MESES DE EVOLUCION (...)”;

“SE LE EXPLICA A LA PACIENTE QUE EL DOLOR EN EL HEMITORAX IZQUIERDO LO MAS PROBABLE QUE SEA DEBIDO A SU PATOLOGIA DE BASE LA FIBROMIALGIA (...)”⁵⁶.

También obra una solicitud de servicios por psiquiatría, de 15 de octubre de 2003, de cuyo contenido nada se extrae, nada dice, nada contiene que permita determinar cuál habría sido la causa para pedir tal valoración médica⁵⁷.

Así las cosas, no encuentra la Sala una relación entre la actuación irregular del plantel educativo demandado y las afectaciones a la salud de la demandante antes descritas, evidenciadas 4 años después de que se conociera la falta de registro ante el ICFES del programa académico que cursó la señora Builes Muñoz.

Obra igualmente una copia de otra historia clínica, anterior a la ya descrita, que muestra unas consultas en el mes de noviembre de 2001 y en el mes de agosto de 2002⁵⁸, documento que, además de ilegible casi en su totalidad, posee una

⁵⁶ Fls. 336 a 355 c 2.

⁵⁷ Fl. 26 c 2.

⁵⁸ Fls. 27 a 29 c 2.



información desordenada e incomprensible que no permite establecer cuáles fueron las causas por las que la aquí demandante acudió a un centro médico asistencial y, por ende, ello impide asociarlas a las dificultades universitarias que tuvo y que por esa razón no habría podido hacer su trabajo de grado.

En cuanto al argumento de que el título concedido era diferente al que debía obtener la aquí actora, no está llamado a prosperar, dado que existe correspondencia entre la licenciatura que inició la señora Builes Muñoz y aquella que, mediante el registro simple, autorizó el Ministerio de Educación Nacional y que permitió que los afectados con la actuación del ente demandado –que cumplieran la totalidad de los requisitos exigidos y que no fue el caso de la aquí demandante– pudieran obtener su título.

Es más, ese mismo punto fue planteado en los casos similares a este y pese a que en ellos se declaró la responsabilidad patrimonial del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, pero por haber otorgado tardíamente el título a los allí demandantes, lo cierto es que se desestimó la supuesta falta de identidad entre el programa ofrecido y el título obtenido, en los siguientes términos:

*“Lo que no comparte la Sala es el argumento según el cual el daño se extiende al hecho consistente en que el título universitario que le fue entregado no corresponde al programa académico ofrecido, por cuanto las pruebas aportadas son coherentes en señalar que **el título universitario obtenido es correspondiente con los estudios cursados**”*

“... ”

“De otro lado, no se aprecia cómo el final otorgamiento del registro simple al programa pudo constituirse en un hecho dañino para la actora, cuando por el contrario fue esta circunstancia la que impidió agravar la situación lesiva y le permitió acceder al título universitario pretendido” (destaca la Subsección)⁵⁹.

Con base en todo lo expuesto, la Sala estima que el daño sufrido por la demandante, consistente en la no obtención del título en licenciatura en educación física, recreación y deporte, no resulta imputable a la parte demandada, sino a la propia conducta de la actora, quien no cumplió con la terminación, entrega y aprobación de trabajo final de grado.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 23 de noviembre de 2016, exp. 40.594, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.



El anterior argumento permite desestimar igualmente las pretensiones de la demanda respecto de la Nación, Ministerio de Educación, puesto que si el daño devino de la propia actuación de la señora Builes Muñoz, mal podría entonces atribuírsele a dicha entidad, a título de omisión.

De otro lado, la Sala estima importante recalcar que si bien esta Sección del Consejo de Estado ha proferido sendas decisiones –anteriormente citadas–, a través de las cuales se responsabilizó patrimonialmente a la parte demandada por hechos similares a los que en este proceso se ventilaron, lo cierto es que ello obedeció a que en esos otros asuntos se probó –contrario a lo que aquí sucedió– que los distintos demandantes sí obtuvieron su grado y lo hicieron porque reunían los requisitos para ello, solo que lograron optar por su grado de manera tardía, esto es, mientras que la entidad educativa obtuvo permiso para graduarlos y no en el momento en que los otros estudiantes debieron hacerlo.

En efecto, una vez el plantel educativo contó con autorización para graduar a los demás estudiantes (demandantes en los otros procesos), ellos procedieron a hacerlo, cuestión bien distinta a la que se presentó en el presente litigio, en el cual se acreditó que la hoy demandante no se graduó y no lo hizo porque no reunía los requisitos para ello, dado que omitió presentar su trabajo de grado; es más, como ya indicó, ni siquiera lo había elaborado para el momento en que sus compañeros optaron por el título, cuestión que impide a la Sala otorgarle a este caso una decisión similar a las ya adoptadas.

Finalmente, la Sala estima pertinente señalar que en el evento de que la controversia planteada frente al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid pudiera analizarse desde una óptica contractual, dado el vínculo existente entre la demandante y dicho plantel universitario, las pretensiones en ese sentido también estarían llamadas al fracaso, por cuanto la posible declaratoria del aparente incumplimiento contractual del ente demandado dependería del cumplimiento cabal de las obligaciones contractuales de la aquí actora, tal como de manera reiterada la ha sostenido la jurisprudencia de la Sala, en el siguiente sentido:



“De tiempo atrás la jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme en considerar que en los eventos en que se demanda la declaratoria de incumplimiento contractual de una de las partes del negocio, **quien lo alega tiene la carga de acreditar que cumplió cabalmente las obligaciones a su cargo** o que estando dispuesto a satisfacerlas le fue imposible ejecutarlas por causas imputables a su contraparte:

‘Si bien conforme al artículo 1602 del Código Civil, el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 *ibidem* en fuente de obligaciones, tales obligaciones, tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte, hasta tanto la otra no cumpla la que le corresponde (Art. 1609 C.C.). Desde ésta perspectiva, para la Sala es evidente que para poder solicitar ante el juez la declaratoria de incumplimiento, de una parte o de la totalidad del contrato por parte del contratista, es indispensable que éste, a su vez, acredite que satisfizo todas y cada una de sus obligaciones contractuales, de manera tal que hace exigibles las de su co-contratante. En este sentido, no resulta procedente solicitar solamente la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte del municipio, sin antes haber acreditado plenamente el cumplimiento propio de quien lo alega, pues ello constituiría una pretensión incongruente, donde una eventual condena devendría en injusta e irregular, en tanto no está plenamente establecido que el incumplimiento del co-contratante obedeció a mora en el pago de la obligación, que sería, en el presente caso, la única situación que justificaría la condena solicitada’.⁶⁰

“Esta posición fue reiterada en pronunciamiento que a continuación se cita:

‘En el caso del proceso contractual que se estudia, lo explicado en precedencia según jurisprudencia de esta Sala, implica que correspondía al demandante demostrar: (i) **que efectivamente cumplió a cabalidad con sus obligaciones contractuales**; y, en consecuencia, (ii) que el municipio se encontraba en mora de pagar la ejecución de dicho contrato y, por tanto, incumplió las obligaciones que le eran exigibles.

(...).

‘Es obligada inferencia de lo que se viene considerando, que ninguna de las piezas probatorias obrantes en el proceso demuestran los supuestos fácticos en que se basan las pretensiones de la demanda, es decir, el demandante no acreditó el cumplimiento del objeto contratado, ni los requisitos previstos en el mismo contrato para hacer exigibles las obligaciones del municipio, de forma que no puede prosperar una declaración de incumplimiento de ésta a su favor ni menos aún una condena.

‘Se encontraba en cabeza del demandante contratista la carga de probar que había ejecutado el contrato y que su objeto había sido entregado y recibido oportunamente dentro del plazo de ejecución a satisfacción por el municipio, para estructurar el incumplimiento que

⁶⁰ Original de la cita: “Sección Tercera del Consejo de Estado, 24 de febrero de 2005. Exp. 14937, C.P. Ramiro Saavedra Becerra”.



*pretende; pero, al contrario, no demostró los supuestos fácticos de la demanda*⁶¹

“Ahora bien, el artículo 1757 del Código Civil dispone que ‘Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta’.

*“De la postura jurisprudencial aludida y las normas legales en referencia resulta entonces imperativo concluir que para sacar adelante una pretensión declarativa de incumplimiento contractual, ab initio, quien se presenta como el co-contratante afectado por dicha inobservancia obligacional deberá acreditar, a través de los medios probatorios dispuestos por el ordenamiento jurídico, la existencia del contrato contentivo de las obligaciones presuntamente incumplidas, **así como el cumplimiento de las obligaciones a su cargo** o la imposibilidad de cumplirlas por causas imputables a su contraparte; en ejercicio de su defensa la parte demandada deberá controvertir los hechos de incumplimiento que se le atribuyen y en ese orden de ideas deberá acreditar que acató la carga obligacional que el contrato le imponía o que su inobservancia se debió a la ocurrencia de alguna causal eximente de responsabilidad” (negritas y subrayas adicionales)*⁶².

En el presente asunto, tal como se probó y se ha dejado expuesto a lo largo de este proveído, la señora Builes Muñoz no presentó su trabajo de grado, ni cuando culminó sus estudios, ni cuando se le permitió a una de sus compañeras –que se encontraba en la misma situación– graduarse, ni siquiera, para octubre de 2005 lo había entregado, con lo cual resulta evidente que no cumplió con una de sus obligaciones derivadas del vínculo contractual que tenía con el platel educativo y, por consiguiente, no podría llegar a declararse el incumplimiento de tal relación, según la postura jurisprudencial antes expuesta.

Con base en todo lo expuesto, se confirmará la sentencia apelada.

7.- Condena en costas

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

⁶¹ Original de la cita: “Sección Tercera del Consejo de Estado, 22 de julio de 2009, Exp: 17552, C.P. Ruth Stella Correa Palacio”.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de octubre de 2013, exp. 28.913, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación número: 050012331000200400486 01 (40.445)
Actor: GLORIA AMPARO BUILES MUÑOZ

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 22 de septiembre de 2010, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Décima de Decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente a su Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


MARÍA ADRIANA MARÍN


MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO


CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA


Aclaro voto