

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA – DAÑOS CAUSADOS A SUJETOS QUE SE ENCUENTRAN BAJO RELACIONES DE ESPECIAL SUJECCIÓN – Estudiantes universitarios / DAÑO DERIVADO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA – Ofrecer programa académico profesional carente de registro ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar / DAÑO CAUSADO A ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS / DAÑO ANTIJURÍDICO – Retardo de obtener titulación generó pérdida de oportunidad de acceder a mejores condiciones salariales

Se trata del daño causado por el irregular ofrecimiento del programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en las sedes regionales del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, (...) pese a que los actores cumplieron a cabalidad con la totalidad de requisitos de grado fijados por la institución universitaria para el primer semestre del año 2001 (...) indudablemente se les causó un daño, toda vez que, si bien obtuvieron la titulación del programa, ello sólo acaeció hasta el año 2004, tres años después de lo esperado. Retardo que les significó haber perdido la oportunidad de acceder a mejores condiciones salariales y que no estaban en la obligación de soportar. Y de la otra, en razón de que el daño es imputable al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y a la Nación-Ministerio de Educación por cuenta de sus acciones y omisiones.

REGISTRO DE PROGRAMAS ACADÉMICOS / ASCENSO EN EL ESCALAFÓN DOCENTE / PROGRAMA ACADÉMICO MODALIDAD SEMIPRESENCIAL / PROCESO DE VERIFICACIÓN DE PROGRAMAS DE PREGRADO Y ESPECIALIZACIÓN DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS, TECNOLÓGICAS Y PROFESIONALES

Del análisis conjunto de la Ley 30 de 1992 y los Decretos 1403 de 1993, 837 de 1994, 2790 de 1994, 1225 de 1996 y 272 de 1998 que la desarrollan, se desprende, que desde la expedición de la ley, existe la obligación, a cargo de las instituciones universitarias, de notificarle al Ministerio de Educación Nacional la creación de programas académicos. Asimismo, que antes de 1994, el cumplimiento de ese procedimiento era necesario para que el programa pudiera ser ofertado por cinco años. Situación que cambió en 1994, cuando la comunicación de la creación de los programas dejó de ser simplemente formal, para dar lugar a la realización de visitas de inspección y la verificación del acatamiento de los requisitos legales y, a partir de 1996, cuando se creó el registro obligatorio ante el ICFES como presupuesto indispensable para el funcionamiento de los programas. Aunado lo anterior a la exigencia de acreditación de los programas específicamente destinados a la formación docente, por parte del Ministerio de Educación Nacional, a partir del vencimiento del término que la ley previó para que aquellos que ya funcionaban se ajustaran a la nueva normatividad. Todas estas, condiciones desconocidas en la oferta académica del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, para su programa de licenciatura ofrecido en el CREAD de Yalí, pues solo se demostró que notificó la creación de la Tecnología en Educación Física mediante comunicación de 31 de febrero de 1994 y que con ocasión de esa notificación, fue autorizado su registro mediante resolución 644 de 6 de abril de 1994, con una validez de cinco años

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 / DECRETO 1403 DE 1993 / DECRETO 1403 DE 1993 / DECRETO 837 DE 1994 / DECRETO 2790 DE 1994 / DECRETO 1225 DE 1996 / DECRETO 272 DE 1998

DAÑOS DERIVADOS POR FALTA DE VIGILANCIA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR / DAÑOS DERIVADOS POR FALTA DE VIGILANCIA

DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR- Por ofrecimiento irregular de programas de educación superior / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL POR DAÑOS DERIVADOS DE OMISIONES ADMINISTRATIVAS – Existe al acreditarse la ausencia de visitas e inspecciones periódicas a centros educativos / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID – Se configuró solidariamente por carecer de registro y omitirse las inspecciones / OMISIÓN INSPECCIÓN Y VIGILANCIA / AUTORIDADES EDUCATIVAS COMPETENTES PARA INPECCIONAR Y VIGILAR EL SERVICIO PÚBLICO EDUCATIVO

En cuanto al Ministerio de Educación Nacional, si bien las pruebas señalan que no fue notificado por la institución universitaria de la creación del programa en la modalidad semipresencial para la sede Yalí, lo cierto es que comoquiera que la entidad tenía la obligación de hacer visitas de revisión periódicas a los centros educativos y que el programa funcionó varios años sin que el Ministerio advirtiera la irregularidad, se tiene probada el deficiente ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le asigna el artículo 67 de la Carta Política a la Nación. (...) la Nación no cumplió adecuadamente con sus funciones de inspección y vigilancia, los que habrían evitado los resultados conocidos, pues, se sabía que el programa no tenía registro las que de haberse desplegado debían conducir a evitar la oferta educativa que no contaba con ante el ICFES. Por ello, el daño padecido (...) es imputable solidariamente y en iguales proporciones a las dos demandadas

PERJUICIOS MORALES – Reconocimiento salarios mínimo legal mensual vigente por la angustia causada por la espera del prolongado grado

Debe tenerse en cuenta que los demandantes no se vieron privados en forma definitiva de la obtención del título universitario, sino que aquello que se indemniza es el hecho consistente en haber debido esperar por este un lapso considerablemente mayor al esperado tras el cumplimiento de los requisitos de grado fijados por la universidad. Por ello, la Sala considera justo y equitativo disponer que para este particular evento se reconozca un salario mínimo mensual vigente por cada mes durante los cuales se prolongó la angustiante espera. Comoquiera que la Sala desconoce la fecha exacta en la que los estudiantes demandantes esperaban obtener su grado, pero sí se conoce cuando cumplieron con todos los requisitos de grado pues las certificaciones académicas y certificados de notas allegados se conoce que terminaron sus estudios en el primer periodo de 2001, pero que tenían pendiente que la institución les fijara fecha de grado colectivo. En ese orden, la Sala considerará el 1 de agosto de 2001 como fecha tentativa de graduación, como en otras decisiones, ante la ausencia de programación para tal fin por parte de la institución universitaria, e indemnizará el perjuicio moral causado hasta el 21 de mayo de 2004, cuando los actores obtuvieron sus títulos profesionales, esto es, por un período de 33,7 meses.

PERJUICIOS MATERIALES – Reconocimiento por la pérdida de oportunidad de acceder al escalafón docente

Considera la Sala que del acervo probatorio, analizado en el marco de la normatividad vigente para el momento en que los demandantes aspiraban obtener su grado, se desprende que la demora en la entrega de los títulos de licenciados, le ocasionó a los demandantes la pérdida de la oportunidad de acceder al escalafón docente bajo unas condiciones favorables en vigencia del Decreto 2277

de 1989, vigente en la época en que debió acceder al título profesional, pues no hay duda de que estas se hicieron más estrictas con la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002. (...) es palmario que sin el título de la licenciatura, que debieron recibir los actores en el año 2001, estos quedaron imposibilitados para acceder al escalafón docente, pues eran bachilleres académicos, no normalistas – Cfr. Párr. 3.5.1. Supra-, lo que les impedía surtir la correspondiente inscripción hasta tanto recibieran los títulos de licenciados que no les fue oportunamente entregado por causas atribuibles a las demandadas. En el año 2003, cuando efectivamente lo recibieron, habían variado las condiciones de ingreso a la carrera docente oficial para hacerse más exigentes.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2277 DE 1989 / DECRETO 1278 DE 2002

PERJUICIOS MATERIALES – Daño emergente / DAÑO EMERGENTE – Negada suma invertida por actora en gastos al acreditarse que estudiantes obtuvieron su título

La Sala no encuentra viable indemnizar, a título de daño emergente, el valor de las sumas invertidas por los actores en su programa de licenciatura, ni los gastos de transporte realizados para acudir en procura de su culminación, sobre los que dieron cuenta los testigos, por cuanto no hay duda de que, finalmente, sí obtuvieron el título universitario, habiendo sido dichas erogaciones las necesarias para acceder a este y a los estudios que efectivamente cursó. Se reitera, el daño que se indemniza es la tardanza en la obtención del título y no la privación de este, lo que no ocurrió finalmente, por lo que esos gastos cuya reparación se pretende, se constituyeron en los necesarios para acceder a la situación jurídica protegida por cuya demora se indemniza y, por ende, no constituyeron una pérdida económica para los demandantes que pueda o deba serles reparada.

REPARACIÓN IN NATURA – Citación presentación pruebas de estado / REPARACIÓN IN NATURA – Negado como quiera que se les fue otorgado título

En cuanto a la pretendida reparación in natura, de acuerdo con la cual solicitan los demandantes ser citados a la presentación de pruebas de Estado y ser capacitados para ello, encuentra la Sala que ello sería inane teniendo en cuenta que ya les fue otorgado el título, por lo que no se accederá a esa petición.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 05001-23-31-000-2003-04300-01(40566)

Actor: YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO

**Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y POLITÉCNICO
COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID**

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA – ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

Descriptor: *Responsabilidad del Estado por falta de vigilancia de instituciones de educación superior. Ofrecimiento irregular de programas de educación superior. Pérdida de oportunidad.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia de 22 de septiembre de 2010 (fol. 658 a 671, c. ppal.), proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

I. ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso

La demanda interpuesta el 21 de noviembre de 2003 y adicionada el 4 de mayo siguiente (fol. 33 a 66 y 154 a 167, c. ppal.), se sustenta en una serie de supuestos fácticos que bien pueden resumirse así:

Los educadores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, cursaron la carrera de “Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes” en la Institución Universitaria Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Lo anterior, con el fin de lograr su ingreso al séptimo grado del Escalafón Nacional Docente y por ende, mejorar sus condiciones de trabajo y asignaciones salariales.

Finalizando el mes de junio de 2001, a los demandantes les fue comunicado que la ceremonia que tendría lugar entre el 21 y el 28 de septiembre de 2001, en cuanto cumplieron con los requisitos para que se les otorgara el título y pagaron lo requerido por derechos de grado, así como obtuvieron paz y salvo de la institución por haber cancelado el valor de la matrícula por la totalidad de los semestres del programa curricular, lo que tendría que haber sido, no aconteció.

En consecuencia, se señala en la demanda que un grupo de estudiantes interpuso una acción de tutela en contra de la institución universitaria; en que la institución reconoció ante el Juzgado Penal Municipal de Rionegro (Antioquia) que el programa no contaba con aprobación del ICFES, razón por la que tuvo que suspender el otorgamiento de diplomas y que el programa que contaba con aprobación del ICFES era la licenciatura ofertada en Medellín, no en Rionegro, bajo la modalidad semipresencial y a distancia. Situación asimilable a los estudiantes de la sede Yalí.

Fundados en lo expuesto, los accionantes consideraron que la Institución Universitaria Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid les causó ingentes daños materiales e inmateriales que no están en la obligación jurídica de soportar.

2. Lo que se pretende

Los señores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:

1. *Declarar que la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID (...) omitió el cumplimiento de las normas constitucionales y legales referidas (...) en cuanto a la creación del programa académico de educación superior LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad Semipresencial y a Distancia en el Centro Regional Yalí, Ant., así como su ofrecimiento, a los educandos, entre los cuales se encuentra mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ; su desarrollo y finalmente, la realización del Acto Protocolario de Graduación.*

2. *Declarar que LA NACIÓN COLOMBIANA–MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (...) omitió el deber legal que por delegación del señor Presidente de la República, tiene de inspección y vigilancia de los programas académicos de educación superior, y concretamente respecto a los controles que debió ejercer sobre la creación por parte de la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO “JAIME ISAZA CADAVID”, del Programa Académico de Educación Superior LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad Semipresencial y a Distancia del Centro Regional Rionegro, Ant., así como su ofrecimiento, a los educandos, entre los cuales se encuentra mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ; su desarrollo y finalmente, en la realización del Acto Protocolario de Graduación.*

Omisión esta que resulta agravada con la expedición del Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003, el cual lleva la firma del Presidente de la República y de la señora Ministra de Educación, ya que en el citado decreto se excede la potestad reglamentaria que sobre la Ley 30 de 1992 tiene el Presidente de la República, puesto que se modifican las condiciones bajo las cuales se convalidan los estudios de educación superior de programas académicos que se hayan ofrecido en forma irregular por las Instituciones de Educación Superior, y se regulariza la situación académica de los estudiantes afectados, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 27 literal b de la ley en referencia, ya que pretende otorgar registros simples a los programas irregularmente ofrecidos, omitiendo la presentación de exámenes de Estado. Y con la emisión de la Resolución nº. 3454 del 30 de diciembre de 2003 por parte del Ministerio de Educación Nacional, expedida con base en el referido Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003.

3. *En consecuencia, se declare solidaria y administrativamente responsables a LA NACIÓN COLOMBIANA–MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (...) y a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO “JAIME ISAZA CADAVID” (...) de los perjuicios materiales y perjuicios morales causados a mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ.*

4. Ordénese a LA NACIÓN COLOMBIANA–MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y a la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA POLITÉCNICO COLOMBIANO “JAIME ISAZA CADAVID”, que:

a. Que una vez culmine la investigación administrativa a que se refiere el hecho décimo segundo (sic) de la presente demanda, y se autorice por parte del ICFES, la presentación del examen de estado a que se refiere el artículo 27 literal b de la Ley 30 de 1992, en estrecha concordancia con el artículo 48 de la misma ley, se proceda por cuenta exclusiva de las entidades demandadas a realizar capacitación y actualización en los contenidos del programa cursado por mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, a fin de que se encuentre preparada académicamente para realizar dicho examen.

b. Y en el evento que mis mandantes, obtengan la aprobación del examen referido en el literal anterior, se ordene a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO “JAIME ISAZA CADAVID”, que realice el acto protocolario de graduación de los mismos en la LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional de Yalí, Ant., en el cual se imparta título idóneo y ajustado a la ley.

c. Se reconozca y pague los (sic) perjuicios materiales de lucro cesante consistente en los reajustes de salarios, vacaciones y prestaciones sociales legales dejados de percibir por los señores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, por no poder acceder al ascenso en el escalafón nacional docente al GRADO SÉPTIMO, al no obtener su graduación oportuna como licenciados en EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional Yalí, Ant. por causas atribuibles a la Institución Universitaria POLITÉCNICO COLOMBIANO “JAIME ISAZA CADAVID” y a la NACIÓN COLOMBIANA–MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, quien omitió el deber legal que por delegación del señor Presidente de la República, tiene de inspección y vigilancia de los programas académicos de educación superior. El lucro cesante a la fecha 30 de octubre de 2003 asciende para cada uno de los demandantes en las siguientes sumas

1. Lucro cesante de la señora YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO: La suma de DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$16 553 783,00).

2. Lucro cesante de la señora LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ: La suma de TRECE MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$13.074. 220,00).

3. Lucro cesante del señor LUIS FERNANDO OCHOA GÓMEZ La suma de SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$7923220)

Dichos valores constituyen los factores salariales, prestaciones sociales legales y extralegales y vacaciones dejados de percibir por parte de mis poderdantes, según lo descrito en los hechos de la demanda. El lucro Cesante deberá liquidarse hasta la fecha que efectivamente mis poderdantes logren su ingreso en el Escalafón Docente de conformidad con las normas aplicables.

d. Solicito que la liquidación de los anteriores pagos se ajusten tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

e. Se reconozca y ordene el pago de los perjuicios morales a que se hizo referencia en el hecho Vigésimo octavo¹, hasta por la suma de mil (1.000) salarios mínimos mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Código Penal, el cual se aplica en esta materia en razón del principio de integración.

5. Solicito subsidiariamente, que en el evento que se autorice por parte del ICFES, la presentación del examen de Estado, a que se refiere el artículo 27 literal b de la Ley 30 de 1992, y no se obtenga resultado positivo en dicha prueba por parte los señores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, y por ende, no sea posible la realización del acto protocolario de graduación de la misma, en LA LICENCIATURA EN EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional de Yalí, Ant., se ordene, que:

a. Se reconozca y pague en su integridad por las Entidades demandadas los perjuicios materiales de daño emergente y lucro cesante sufridos por los señores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, estimados a la fecha 30 de septiembre de 2003, en las siguientes sumas:

1) Daño emergente y lucro cesante (sic) sufrido por la señora YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO: Daño Emergente la suma de DIEZ MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$10.323.242,00) y Lucro cesante, la suma de DIESCISÉIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$16.553.783,00), para un total de VEINTISÉIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL VEINTICINCO PESOS (\$26.877.025,00), teniendo en cuenta lo referido en los hechos de la demanda y el tiempo transcurrido.

2) Daño emergente y lucro cesante (sic) sufrido por la señora LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ: Daño Emergente la suma de DIEZ MILLONES

¹ Señala de manera expresa el hecho vigésimo octavo, adicionado a la demanda: "(...) LA NACIÓN COLOMBIANA- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, omitió el deber legal que por delegación del señor Presidente de la República, tiene de inspección y vigilancia de los Programas Académicos de Educación Superior, y concretamente respecto a los controles que debió ejercer sobre la creación por parte de la Institución Universitaria Politécnico Colombiano "Jaime Isaza Cadavid" del Programa Académico de Educación Superior Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, modalidad Semipresencial y a distancia del Centro Regional Yalí (Antioquia), así como su ofrecimiento a los educandos, entre los cuales se encuentran mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ; su desarrollo y finalmente, en la realización del Acto Protocolario de Graduación// Omisión esta que resulta agravada con la expedición del Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003, el cual lleva ya la firma del Presidente de la República, puesto que se modifican las condiciones bajo las cuales se convalidan los estudios de Educación Superior de Programas Académicos que se hayan ofrecido en forma irregular por las Instituciones de Educación Superior, y se regulariza la situación académica de los estudiantes afectados transgrediendo lo dispuesto en el artículo 27 literal b de la ley en referencia, ya que pretende otorgar registros simples a los programas irregularmente ofrecidos, omitiendo la presentación de exámenes de Estado y el requisito de Acreditación previa para los programas de formación de educadores, consagrado en la ley 115 de 1994, artículo 113".(fol. 160, c. ppal.).

TRESCIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$10.323.242,00) y Lucro cesante, la suma de TRECER MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$13.074.220,00), para un total de VEINTITRÉS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$23.397.461,00), teniendo en cuenta lo referido en los hechos de la demanda y el tiempo transcurrido.

3) *Lucro cesante y daño emergente sufrido por el señor LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ: Daño Emergente la suma de DIEZ MILLONES CIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (sic) (\$10.156.575,00) y Lucro cesante, la suma de SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$7923220,00), para un total de DIECIOCHO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (\$18.079.795,00), teniendo en cuenta lo referido en los hechos de la demanda y el tiempo transcurrido.*

El lucro cesante deberá liquidarse para cada uno de los demandantes, hasta la fecha que efectivamente logren su ingreso en el Escalafón Docente, de conformidad con las normas aplicables.

b. Que la liquidación de los anteriores pagos se ajusten tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

c. Se reconozca y ordene el pago de los perjuicios morales a que se hizo referencia en el hecho vigésimo séptimo, para cada uno de mis poderdantes YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUIS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, hasta por la suma de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Código Penal, el cual se aplica en esta materia en razón del principio de integración

6. Se ordene a las entidades demandadas el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176, 177, 178 y 179 del C.C.A.

7. Solicito se condene en costas y agencias en derecho a las entidades demandadas, ya que con sus omisiones constitucionales y legales, dieron lugar a la presente demanda. Lo anterior de conformidad con el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 y en concordancia con el artículo 392 y 393 del Código de Procedimiento Civil, modificados por los artículos 42 y 43 de la Ley 794 de 2003, respectivamente.

3. La oposición del extremo demandado

3.1. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

La institución universitaria se opuso a los hechos de la demanda y al tiempo solicitó se nieguen las pretensiones (fol. 168 a 200, c. ppal.). Reafirmó que los demandantes cursaron el programa académico de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes en la sede regional del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid en el municipio de Yalí, en modalidad “abierta y a distancia” y en metodología semipresencial. Programa académico que fue evaluado por el par académico de la Universidad de Antioquia, en concepto favorable sobre su alta

calidad, empero, la institución sí se vio avocada a aplazar las graduaciones *“por razones de tipo legal, al encontrarse frente a una situación jurídica irregular para otorgar el grado, atribuible a las interpretaciones dadas por el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR “ICFES”, a la normatividad vigente”*.

Pese a lo anterior, señaló que el perjuicio alegado no se causó, comoquiera que la profesionalización no es el único requisito para ascender en el escalafón docente, en cuanto se requiere reunir requisitos tales como la permanencia en cada uno de los escalafones. Además, advirtió que la demandante no demostró que la solicitud de ascenso, le haya sido negada, en razón de falta de estudios profesionales.

En adición, adujo que antes de entrar en vigencia la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, los actores, aún con el título profesional debían concursar para ingresar al servicio educativo estatal en calidad de docentes, puesto que los artículos 5º, 19 y 21 del Decreto 2277 de 1979, 1º del Decreto 259 de 1981 y 1706 de 1989 disponen que sólo pueden ser nombrados quienes fueren docentes o acrediten estar inscritos en el escalafón, de donde, se debe solicitar la inscripción ante las juntas seccionales para que se decida sobre el ingreso al escalafón. Lo anterior, sin perjuicio de que sólo se perciben salarios y otros emolumentos laborales cuando el docente es efectivamente nombrado y toma posesión del cargo por lo que (i) no puede considerarse que el aplazamiento del grado les causó un lucro cesante, aunado a que (ii) el ingreso al empleo con posterioridad a la obtención del grado profesional era una mera expectativa, que no es indemnizable y comoquiera que (iii) en todo caso, según lo señalan en el libelo de la demanda, los docentes lograron ingresar al mundo laboral sin la obtención de la mencionada titulación.

Señaló que el programa contó con registro válido ante el Ministerio bajo el nombre de Tecnología Deportiva, según resolución 644 del 6 de abril de 1994, con renovación solicitada oportunamente, al punto que el Ministerio de Educación requirió a la institución, por intermedio del ICFES, para que procediera a la actualización de los programas académicos, ordenada en el Decreto 837 de 1994. Requerimiento al que se dio oportuna respuesta el 27 de abril del 2000. Así las cosas, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid ofreció los programas académicos en las sedes subregionales de Antioquia en la modalidad abierta y a distancia, previo cumplimiento del envío oportuno de la información al Ministerio de Educación Nacional, a través del ICFES.

Dicho lo anterior, consideró que el daño reclamado por la demandante es imputable al ICFES, comoquiera que omitió la respuesta oportuna, de manera que el Ministerio otorgó el registro en diciembre de 2003, después de la expedición del Decreto 2566 de septiembre del mismo año, pese a que la normatividad aplicable a la acreditación del mencionado programa era la anterior a la expedición del Decreto 1225 de 1996, a pesar de haberse enviado la información oportunamente y de reiterarse la solicitud en sendas oportunidades.

No obstante lo anterior, la institución reconoció que el título correspondiente al programa cursado se otorgaría una vez se verificara el cumplimiento de los requisitos para tal fin, pues la autorización otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la resolución 3454 del 30 de diciembre de 2003, trata del registro simple del programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte para varios municipios, incluyendo Yalí, Antioquia, con metodología semipresencial.

Con base en las anteriores argumentaciones, formuló las excepciones de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, *“buena fe exenta de culpa”*, *“cumplimiento de la Constitución y la ley”*, *“inexistencia de obligación de reparar el daño por parte del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid”*, *“ausencia de daño”*, *“hecho de un tercero”* y *“caducidad de la acción”*, fundamentada esta última en que el daño se causó en junio de 2001, cuando terminó de cursar el programa académico, si se considera que los demandantes obtuvieron la calidad de egresados en junio de 2001 mientras que la demanda se interpuso el 10 de noviembre de 2003.

3.2. Nación – Ministerio de Educación

La Nación-Ministerio de Educación se opuso a la prosperidad de las pretensiones (fol. 282 a 294, c. ppal.). Señaló al Politécnico Jaime Isaza Cadavid de ofrecer el programa. Destacó que la institución de educación superior era la llamada a cumplir lo dispuesto en el artículo 68 de la C.N., tendiente a la prestación del servicio público de educación superior con calidad, de donde era su responsabilidad ofrecer el programa con el lleno de los requisitos de ley. En ese orden, sostuvo que (i) no se acreditó la causalidad entre el daño alegado y la actuación del Ministerio de Educación y (ii) tampoco se probaron los perjuicios materiales e inmateriales reclamados.

Señaló que las funciones de inspección y vigilancia a su cargo, previstas en la Ley 30 de 1992, se ejercen dentro del estricto marco previsto en la norma, de donde al Ministerio no le corresponde supervisar cada uno de los actos de las instituciones prestadoras del servicio educativo, obligadas a sujetar la prestación del servicio a la ley. De modo que es claro que el Politécnico Jaime Isaza Cadavid rebasó los límites de la autonomía universitaria y causó el daño que reclama la accionante. Adicionó que no se ve comprometida la responsabilidad del ministerio, toda vez que no se puede alegar falla en el servicio por omisión pues al mismo le corresponde principalmente unificar la normatividad y los trámites sobre la creación de programas académicos, dar mayor transparencia al proceso y generar trámites de verificación de su calidad.

Con base en lo anterior, propuso las excepciones que denominó *“falta de legitimidad en la causa por pasiva”*, comoquiera que el daño no se produjo por una acción u omisión de la entidad, sino en virtud de la relación contractual de la actora con la institución de educación superior que ofertó el programa académico.

4. Llamamiento en garantía al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid llamó en garantía al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES (fol. 265 a 276, c. ppal.), admitido por el *a quo* en auto de 9 de marzo de 2005 (fol. 302 a 303, c. ppal.). Consideró la institución universitaria que, de haberse causado un perjuicio a los actores, el mismo se debió a la tardanza en que incurrió el ICFES para emitir el registro del programa de Licenciatura en Educación Física en el SNIES, solicitado por la entidad, sin que durante el periodo que se produjo la omisión, hubieran podido obtener grado las cohortes correspondientes.

Ahora, no obstante que la llamada en garantía se opuso a su vinculación (fol. 314 a 321, c. ppal.), la contestación no podrá ser tenida en cuenta por extemporánea (fol. 333, c. ppal.).

5. Alegatos en primera instancia

El **Politécnico Jaime Isaza Cadavid** (fol. 547 a 555, c. ppal.) señaló que del acervo probatorio se desprende que la Institución otorgó el grado a los demandantes el 21 de mayo de 2004, según consta en las actas correspondientes. Lo anterior, en virtud a la expedición de la resolución n°. 3454 del 30 de diciembre de 2003, por medio de la cual el ICFES resolvió la solicitud de registro simple de programas, presentada por la institución universitaria; razón por la que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, comoquiera que se fincan en que los accionantes no obtuvieron el título de licenciatura.

En adición reiteró lo dicho en la contestación, en relación con que si no se poseía el registro ICFES para el programa académico que cursaron los demandantes, era por la tardanza en que incurrió el Ministerio de Educación para dar curso al trámite correspondiente.

Por su parte, el **Ministerio de Educación Nacional** (fol. 641 a 651, c. ppal.) echó de menos el daño, al tiempo que no constan los hechos ya que no se relacionan con funciones de su competencia por lo que reitera que la responsabilidad por los daños sufridos por los demandantes recae sobre la institución universitaria convocada quien ofertó el programa académico desbordando los límites de su autonomía, aunado lo anterior a que no se desprende de las pruebas que haya habido omisión alguna del Ministerio.

El **Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES** (fol. 655 a 657, c. ppal.) adujo la inexistencia del daño antijurídico alegado, al tiempo que señaló que si llegare a establecerse la responsabilidad sería imputable a la institución de educación superior que no adelantó oportunamente el procedimiento, a fin de obtener el registro SNIES para el programa ofrecido.

Aunado a lo anterior, señala el conocimiento que tenía la actora del programa y su falta de registro, pese a lo cual persistió en cursarlo hasta el final. Concluye entonces que la actora no puede alegar su propia culpa en su favor pues ello

conduce a que no sea procedente el reconocimiento de indemnización de perjuicios en su favor.

6. La sentencia apelada

Mediante sentencia proferida el 22 de septiembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Educación Nacional y negó las pretensiones, fundado en que el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid ofreció un programa sin contar con la autorización. Respecto de las potestades de inspección y vigilancia, señaló que solo tienen lugar cuando el programa académico se encuentra debidamente registrado ante la entidad.

Ahora, echó de menos la demostración del daño. A juicio del tribunal no se vislumbró padecimiento moral, tampoco lucro cesante, se apartó del dictamen pericial comoquiera que se calculó la pérdida como si los demandantes hubieran tenido el derecho a emplearse inmediatamente, en el séptimo grado del escalafón docente, asunto que no se acreditó, pues no obra en el plenario prueba alguna del cumplimiento de los requisitos legales para el nombramiento dentro de la planta de personal. Siendo para ello indispensable la aprobación del concurso de méritos. Lo anterior, para concluir que el daño material en la modalidad de lucro cesante no se configuró.

Finalmente, también se negó el daño emergente reclamado, relacionado con el costo de la matrícula académica en cuanto la institución educativa otorgó el título que acredita que la licenciatura se cursó efectivamente. Así las cosas, concluyó que dado que el daño no se demostró concluyó que lo procedente tenía que ver con denegar las pretensiones incoadas.

7. El recurso de apelación

Por ser adversa a sus pretensiones, la **parte actora** apela la sentencia (fol. 673 a 681, c. ppal.). Reitera los argumentos expuestos en la demanda y sustenta su desacuerdo en que si bien el *a quo* encontró probada la falla por parte de la institución de educación superior demandada, consideró que el daño no se encontraba debidamente probado, razonamiento que calificó de “incoherente”, al tiempo que señaló que de las pruebas allegadas se desprende, sin lugar a dudas, la certeza del daño causado a los demandantes. Lo anterior, si se tiene en cuenta que los perjuicios fueron valorados por perito y que el dictamen no fue objetado por error grave.

Así mismo, señala que aunque la norma, para la fecha de los hechos, disponía la provisión de los empleos docentes mediante concurso de méritos, lo cierto es que los mismos eran mayoritariamente ocupados en provisionalidad, en razón de las necesidades del servicio. En ese orden, destaca que para la actora ello no fue posible; pues para ingresar al séptimo grado del Escalafón Nacional Docente y hacer valer su preparación para obtener un empleo acorde con su preparación requería del título, imposibilidad que le impidió el acceso y así mismo le generó un

daño por lucro cesante del que reclama su reparación, igualmente pone de presente con los mismos argumentos, se reconozcan los perjuicios de orden inmaterial.

Agrega que los demandantes obtuvieron un título profesional distinto al que les fue ofertado, comoquiera que se inscribieron y cursaron el programa de “Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, Nivel Básico” que les permitía trabajar en los grados de básica primaria y secundaria, pero fueron titulados por el programa de “Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte”, dirigido al área de educación media sin que el Ministerio de Educación se haya percatado, de donde no cabe duda de su omisión e incidencia en la consolidación del perjuicio, puesto que el programa ofertado les permitía tener un mayor campo de acción laboral que aquél por el que finalmente se les tituló.

Pone de presente la responsabilidad del Ministerio, pues registró el programa sin que se cumplieran los requisitos legales, no obstante la resolución que lo autorizaba, de manera que no era viable declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

De donde, además de las omisiones en que incurrió el Ministerio de Educación respecto de la vigilancia e inspección de la institución educativa, excedió la potestad reglamentaria con la que contaba respecto de la Ley 30 de 1992 con la expedición del Decreto 2566 de 10 de septiembre de 2003, puesto que al margen del imperativo de la presentación de exámenes de estado, permite convalidar estudios de educación superior de programas académicos ofertados irregularmente, transgrediendo, por ende el artículo 27 de la ley. Asunto, a su vez, reglado por la Resolución 3454 de 30 de diciembre de 2003 que otorgó registro simple al programa de “*Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte*”, lo que consolidó la graduación tardía e irregular de los demandantes de un programa académico que no cursaron.

Por todo lo esbozado, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a la totalidad de las pretensiones.

8. Alegatos de Conclusión

El **ICFES** (fol. 692 a 705, c. ppal.) reiteró que el programa académico fue ofertado por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, institución que debía cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos para tal fin y que las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de educación superior se encuentran a cargo del Ministerio de Educación.

Por lo anterior, solicita que la decisión impugnada se confirme, en consideración a la ausencia de nexo causal, por acción u omisión, entre la entidad y el daño reclamado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Presupuestos procesales de la acción

Esta Corporación es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en proceso de doble instancia, seguido ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, tal como lo dispone el artículo 129 del C.C.A., habida cuenta el carácter público de las entidades demandadas y la cuantía de la demanda². La Sala se pronunciará en el marco del recurso interpuesto por la actora, acorde con lo dispuesto por el artículo 357 del C.P.C.

Finalmente, se advierte que la acción se impetró en el término consagrado en el artículo 136 del C.C.A. Esto es así, si se considera que de conformidad con el acervo probatorio, mediante certificados de estudios expedidos el 12 de febrero de 2002, la división de Admisiones y Registro del Politécnico Jaime Isaza Cadavid hizo constar que los estudiantes Luís Fernando Ochoa Gómez y Yuly Marianela Gómez Llano cursaron y aprobaron *“las asignaturas correspondientes al pensum del programa académico Lic. Educ. Física, Recreación, Deportes”*, con la observación de que estaría *“pendiente que la institución fije fecha de grado colectivo”* (fol. 13 y 80, c. ppal.). Así mismo, obra en el plenario, copia de la respuesta remitida el 12 de diciembre de 2002 por el ICFES al Juez Trece Civil del Circuito de Medellín, en el marco de la acción de tutela interpuesta por la estudiante Lida Elena Cano, en la que se informa que el programa no contaba con registro calificado al momento en que fue ofertado (fol. 91 y 92, c. ppal.). Si bien, ninguno de los medios probatorios mencionados da cuenta de cuándo los actores conocieron que no podrían obtener el grado en la fecha esperada, si permiten dar crédito al hecho tercero de la demanda, esto es que en la segunda semana del mes de diciembre de 2001, los señores Gómez Llano, Yepes Velásquez y Ochoa Gómez conocieron que no podría celebrarse el acto protocolario de grado, por información recibida informalmente en la sede educativa. En ese orden, la Sala contará el término de caducidad de la acción de reparación directa para los tres demandantes desde el 13 de febrero de 2002, cuando la institución educativa certificó a algunos estudiantes que las ceremonias de grado no estarían programadas hasta nuevo aviso, momento en que se considera, estos conocían o debían conocer de las dificultades que atravesaba la institución para acreditar las titulaciones ofertadas. Así las cosas, comoquiera que la demanda fue interpuesta el 21 de noviembre de 2003, se tiene que no había fenecido el término bienal dispuesto por la ley para incoar la acción.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver el recurso de alzada formulado por la parte demandante, contra la sentencia que negó las pretensiones. En consecuencia, deberá verificarse si se causó un daño antijurídico a los demandantes, imputable a

² El 21 de noviembre de 2003, cuando se presentó la demanda, la cuantía para que un proceso iniciado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia era de \$36.950.000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el Decreto 597 de 1988- y, comoquiera el recurso de apelación fue admitido el 25 de marzo de 2011, cuando ya estaba en vigencia la ley 1395 de 2010 que dispone que la cuantía se establece conforme a la sumatoria de las pretensiones, se tiene que la presente demanda alcanza la cuantía mínima exigida, en tanto el lucro cesante para los tres actores fue estimado, en suma, en \$37.551.223.

la administración, con ocasión del ofrecimiento de un programa académico profesional que no contaba con registro ante el ICFES.

Ahora, aunque la actora igualmente controvierte el Decreto 2566 de 2003, a su decir expedido en exceso de las facultades reglamentarias, no se formula pretensión de nulidad, no siendo además idónea la acción de reparación para el efecto, de donde y dado que se relaciona el punto en la apelación, la Sala deberá considerarlo a la luz del artículo 4° constitucional.

3. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio allegado, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes a la litis:

3.1. El Instituto Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid fue creado mediante Ordenanza nº. 41 de 1962 y entró en funcionamiento por cuenta del Decreto no. 33 de 27 de enero de 1964, como establecimiento educativo departamental (fol. 203 y 204, c. ppal.).

3.2. Mediante Acuerdo nº. 23 de 1987, el Consejo Superior del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid aprobó la descentralización de la institución “*en la región del nordeste antioqueño con sedes en Amalfi y Segovia – Subsedes Cisneros y Yalí*”, así como creó los programas académicos de Tecnologías Minera y Agroganadera para su enseñanza en esas sedes (fol. 208, c. ppal.).

3.3. El ICFES, por medio de la Resolución 644 del 6 de abril de 1994, ordenó el registro, entre otros, del programa de Tecnología en Educación Física ofrecido por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, registro válido por un periodo de 5 años (fol. 228 a 229, c. ppal.).

A su vez, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid creó, por medio del Acuerdo nº. 6 de 2 de mayo de 1995, del Consejo Superior de dicho ente universitario, el programa de “Licenciatura en Educación Física” (fol. 207, c. ppal.).

3.4. En certificación de 2 de marzo de 2007, el Director de Regionalización Académica del Politécnico Jaime Isaza Cadavid hizo constar, frente a la creación del programa:

“Que estando vigente el decreto 837 de 1994, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid ofreció el programa de “Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes” y el Consejo Directivo de la Institución mediante Acuerdo no. 6 del 02 de mayo de 1995 autoriza ofrecerlo bajo la modalidad a distancia con metodología semipresencial en los diferentes Municipios del Departamento.

El Politécnico cumplió con los requisitos como lo exigía la norma, enviando la documentación al Ministerio a través del Icfes del programa ofrecido bajo la modalidad abierta y a distancia.

Importante: En vigencia del Decreto 837 de 1994 sólo se exigía para la apertura de los Programas Académicos que las Instituciones de Educación Superior enviaran la información de que trata el decreto.”

3.5. Respecto de la historia académica de los actores, se conoce:

3.5.1. La señora Lina Tatiana Yepes Velásquez se graduó como bachiller académico con énfasis en ciencias naturales del Liceo Lorenzo Yalí de Yalí (Antioquia), el 30 de noviembre de 1996 (fol. 7, c. ppal.). Misma institución educativa de la que egresó el señor Luís Fernando Ochoa Gómez, obteniendo el grado de bachiller académico (fol. 9, c. ppal.).

3.5.2. El 20 de enero de 1997, el Politécnico Centro Regional Yalí, en circular, informó sobre la apertura del programa de licenciatura en educación física y las condiciones para el pago de matrícula e inscripción para el primer periodo del mismo año (fol. 16, c. ppal.).

3.5.3. El señor Luís Fernando Ochoa Gómez, pagó la matrícula para el nivel introductorio conforme se advierte del recibo de pago cancelado el 4 de febrero de 1997 (fol. 14, c. ppal.). Igualmente, según hizo constar el área de tesorería de la institución, en memorando 018675, que el señor Ochoa Gómez canceló varios semestres, siendo recibido el último pago por dicho concepto el 22 de febrero de 2001. Así mismo, señala el memorando que el señor Ochoa Gómez canceló los derechos de grado correspondientes el 16 de agosto de 2002 (fol. 426 y 427, c. ppal.). También reposa en el plenario, el informe de hoja de vida académica del estudiante, en que se reseñan las asignaturas aprobadas del programa curricular (fol. 450, c. ppal.) y la certificación académica expedida por la Coordinadora de Admisiones y Registro en que se indica que el antes nombrado *“terminó estudios en el primer periodo de 2001”* y que *“tiene pendiente que la institución fije fecha de grado colectivo”* (fol. 12, c. ppal.).

3.5.4. En cuanto a la estudiante Yuly Marianela Gómez Llano, se tiene que conforme al memorando en mención, realizó pagos correspondientes a los semestres académicos cursados en el programa de Licenciatura en Educación Física, con registro de último pago por concepto de semestres del 22 de febrero de 2001 así como registro del pago de derechos de grado el 16 de agosto de 2002 (fol. 426 y 427, c. ppal.). También reposan en el plenario la certificación por medio de la cual la Coordinadora de Admisiones y Registro documenta que *“terminó estudios en el primer periodo de 2001”* y que *“tiene pendiente que la institución fije fecha de grado colectivo”* (fol. 6, c. ppal.) y su historial académico que da cuenta de que fueron cursadas y aprobadas las asignaturas del programa curricular (fol. 451, c. ppal.).

3.5.5. Respecto de la demandante Lina Tatiana Yepes Velásquez, consta en el expediente la matrícula para el primer semestre de 2001, con fecha de pago 7 de mayo de 2001, misma fecha en la que la estudiante canceló los derechos de grado correspondientes (fol. 426 a 427, c. ppal.). Así mismo, se conoce que aprobó las

asignaturas correspondientes al plan de estudios de Licenciatura en Educación Física en la sede regional Yalí (fol. 452, c. ppal.).

3.6. En directiva del ICFES, identificada con el consecutivo 05786, dirigida a los rectores y representantes legales de las instituciones de educación superior en el país”, la entidad comunicó los criterios “tanto de orden jurídico como académico, relacionados con la acreditación previa de los programas del área de educación, tanto en el nivel de pregrado como en el de especialización, así como los procedimientos para la actualización de los programas académicos registrados en el 1994 o años anteriores” (fol. 342 a 347, c. ppal.).

3.7. En ese orden, el 27 de abril de 2000, el Politécnico puso de presente inconformidades respecto de la directiva 05786 de 1999, al tiempo que solicitó al ICFES la actualización de varios de sus programas, entre estos la Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, de conformidad con lo normado en el Decreto 837 de 1994 (fol. 233 a 239, c. ppal.). Frente a este programa, señaló:

“4. Los programas que se relacionan en el Actual 1.0, no se atienden en la actualidad por las razones que se entregan:

(...)

4.3. Tecnología en Educación Física, a partir de la conversión en Institución Universitaria se convirtió en una Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte cuya autoevaluación se presenta en la primera parte del informe”.

3.8. Petición en la que insistió mediante comunicaciones del 1° de junio, el 6 de agosto y el 31 de octubre del mismo año y 26 de febrero de 2002 (fol. 226, 244 a 246 y 248, c. ppal.).

3.9. El Juzgado Primero Penal Municipal de Rionegro, mediante sentencia del 20 de diciembre de 2001 (fol. 511 a 523, c. ppal.), confirmada por providencia del 12 de febrero de 2002, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de la misma localidad (fol. 524 a 537, c. ppal.), tuteló el derecho de petición de varios estudiantes del mismo programa académico, de la Sede de Rionegro, que reclamaban información respecto de su situación académica, ya que el ICFES no había respondido las peticiones elevadas por el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid.

3.10. Así mismo, la estudiante Lida Elena Cano Agudelo interpuso acción de tutela en contra del Politécnico Jaime Isaza Cadavid, que cursó ante el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín. Ocasión en la cual el ICFES, vinculado al trámite, mediante memorial de 12 de diciembre de 2002, indicó que el programa cursado por los demandantes solo se ofrecía en modalidad presencial en la ciudad de Medellín, de manera que la institución de educación superior ofreció irregularmente la licenciatura en municipios del departamento de Antioquia en modalidad semipresencial (fol. 17 a 21, c. ppal.).

3.11. El 7 de marzo de 2002, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid entregó los formatos de notificación de programas nuevos y antiguos en los centros regionales al ICFES, a efectos de obtener la aprobación oficial, donde se hacía expresa mención del que cursaban los actores (fol. 211 a 215, c. ppal.). La petición se reiteró el 6 y 8 de mayo y el 8 de julio siguientes (fol. 223 a 225, 230, 247 c. ppal.).

3.12. El Ministerio de Educación Nacional, en resolución 474 de 13 de marzo de 2002, abrió investigación administrativa en contra del Politécnico Jaime Isaza Cadavid, con ocasión de la ausencia de registro de varios de los programas académicos ofrecidos por la institución (fol. 217 a 219, c. ppal.), notificada el 10 de abril siguiente a la institución educativa (fol. 220, c. ppal.).

3.13. El ICFES, mediante comunicación del 1° de agosto de 2002, indicó que el programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes contaba con registro para la ciudad de Medellín, en modalidad presencial, con una duración de diez semestres, de manera que los estudiantes que cursaron estos estudios en modalidad semipresencial y en otros municipios, no podrían graduarse. Aclaró que, en todo caso, que la situación de los programas que no figuraban con registro en el SNIES sería definida a la terminación de la investigación administrativa en curso (fol. 280, c. ppal.).

3.14. Mediante comunicación dirigida a la Comunidad Politécnica de los Centros Regionales el 27 de agosto de 2003, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid informó el cumplimiento de los requisitos tendientes a la obtención del registro de los programas que carecían del mismo, de manera que lo procedente era esperar a que el Ministerio de Educación emitiera el correspondiente decreto con el registro y, así, proceder a la entrega de los títulos (fol. 31, c. ppal.).

3.15. El Ministerio de Educación Nacional, mediante la resolución No. 3454 del 30 de diciembre de 2003, modificada por la resolución 595 de 3 de marzo de 2004, otorgó registro simple al programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte, en modalidad semipresencial, que se impartía entre otros, en el municipio de Yalí. Otorgó, además, el plazo de dos años a la institución, para que las cohortes que aún se encontraran pendientes, terminaran sus estudios (fol. 147 a 153 y 377 a 381, c. ppal.).

3.16. Como consecuencia de lo anterior, los demandantes recibieron su título de Licenciados en Educación Física, Recreación y Deporte el 21 de mayo de 2004, tal como consta en las actas de grado 16134, 16147 y 16127 (fol. 499 a 501, c. ppal.).

3.17. De conformidad con las certificaciones laborales allegadas, la señora Yuly Marianela Gómez Llano *“laboró como docente por orden de prestación de servicios en la Escuela Rural Villa Anita desde febrero de 2001 hasta noviembre del mismo año”* (fol. 4, c. ppal.), y prestó sus servicios a la institución Jundeportes, del municipio de Yalí *“desempeñándose como recreacionista”*, en el año 2002 (fol. 5, c. ppal.).

3.18. Por su parte, la señora Lina Tatiana Yepes, prestó sus servicios como Coordinadora de Recreación a la Junta Municipal de Deportes y Recreación (Jundeportes) desde el año 2001 y seguía en el servicio para el año 2003. Señala la certificación: *“las asignaciones correspondientes debido a la no presentación de su título como profesional en el área (Licenciatura en Edufísica, Recreación y Deportes)”* (fol. 8, c. ppal.).

3.19. Con la misma nota aclaratoria, Jundeportes certificó que el señor Luís Fernando Ochoa Gómez suscribió contrato de prestación de servicios con la institución, para el desempeño de la labor de Instructor de Deporte Formativo desde el 2001 (fol. 10 y 11, c. ppal.).

3.20. Finalmente, reposan en el plenario las declaraciones de los señores Fabián Galeano Velásquez y Heliodoro Castrillón Velásquez³, compañeros de estudio de los demandantes, quienes manifestaron que los actores cursaron la licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte con énfasis en básica primaria, con la finalidad de mejorar su nivel profesional y económico, mediante el ascenso en el escalafón docente. Por este motivo, incurrieron en gastos de transporte, fotocopias, libros y alimentación necesarios para asistir a sus clases. Se indicó por los testigos que, pese a que la terminación del programa lectivo acaeció en el primer semestre de 2001, estos obtuvieron su título el 21 de mayo de 2004, además con un título diferente al ofrecido. Señalaron los declarantes que la inoportuna titulación los afectó, comoquiera que la fecha límite para inscribirse en el escalafón era el 21 de diciembre de 2001, al que no pudieron acceder por no haber contado con el título profesional requerido. Se refirieron los testigos a las difíciles condiciones de acceso al empleo que los actores afrontaron a tiempo de la graduación, pues se estableció el ingreso mediante concurso de méritos y que, en todo caso durante el tiempo transcurrido entre la terminación de materias y el grado, tampoco era posible acceder a los cargos de docente en provisionalidad pues se exigía como mínimo, el grado de normalista (fol. 402 a 406, c. ppal.).

4. Juicio de responsabilidad

En este punto, la Sala reiterará íntegramente lo decidido en sentencia del 23 de noviembre del 2016⁴, trámite en el que la señora Lida Elena Cano Agudelo demandó a las entidades acá accionadas por ofrecer irregularmente el programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes, en modalidad semipresencial, en el municipio de Jericó, Antioquia, lo que retrasó la obtención de su título y posterior ascenso en el escalafón docente. Encontró la Sala en dicha ocasión acreditados los elementos de la responsabilidad, comoquiera que pese a que la actora, quien actuó amparada en el principio de confianza legítima, cumplió con todos los requisitos exigidos para obtener su grado en el primer semestre del año 2001, la graduación sólo acaeció tres años después, situación que le causó

³ Declaraciones rendidas en audiencia pública llevada a cabo el 7 de junio de 2006 ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Yalí (Antioquia).

⁴ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 23 de noviembre de 2016, exp. 40594, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. Reiterada en sentencia de 12 de octubre de 2007, exp. 40.310, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo y sentencia de 29 de junio de 2017, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, exp. 40563.

daños que no estaba en la obligación de soportar imputables al Politécnico Jaime Isaza Cadavid, por el ofrecimiento irregular del programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte y al Ministerio de Educación Nacional, por las falencias en el desempeño de las labores de inspección, vigilancia y control respecto del mencionado programa, en su modalidad semipresencial en las sedes regionales del mencionado ente universitario. Señaló la Sala en aquella ocasión – se transcribe en extenso-:

4.1. El daño antijurídico

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 (sic) 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 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.

En efecto, ello justifica que la actora haya alegado en el recurso el hecho nuevo, consistente en que, presuntamente, el título que se le otorgó no correspondía con aquel para el cual optó, así como la demora en la entrega del título, como hechos generadores del daño.

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.

Y es que en el presente caso la demandante había surtido todas las etapas y requisitos necesarios para acceder al título, por lo que graduarse como licenciada

no era para ella una mera expectativa, sino una expectativa cierta, de aquellas que el ordenamiento jurídico protege. No hay duda de que las incidencias propias de la legalidad del programa académico cursado, incluida la legalidad del mismo, no correspondía (sic) al resorte de la estudiante, por lo que amparada en la confianza legítima creyó cursar sus estudios en un programa que cumplía con las disposiciones legales, por lo que no habría de tener inconvenientes con la obtención del título correspondiente, con mayor razón tratándose de una institución educativa pública, por lo que no hay fundamento para señalar que estaba en el deber jurídico de soportar dicha lesión.

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. En efecto, desde los mismos desprendibles de pago aportados se evidencia que la demandante se matriculaba para una Licenciatura en Educación Física, sin otros componentes relativos a los grados de educación básica, media o superior. Así también se aprecia en la certificación de aprobación del programa y de notas obtenidas, donde el nombre que se señala del programa es igual al título universitario otorgado y no permite realizar la diferenciación realizada por la actora.

Ninguna evidencia se aportó de que el programa se hubiera ofrecido bajo indicaciones diferentes que tuvieran la virtud de inducir a error a la estudiante en relación con el título que obtendría al culminar sus estudios, ni los testigos, también estudiantes del Politécnico, se pronunciaron sobre esa precisa circunstancia. Por supuesto, la carga de acreditar dichos supuestos le correspondía a la demandante, quien también debía entonces entregar evidencia de la diferencia entre el presunto programa ofrecido y el efectivamente realizado, así como de las reales diferencias que para el ejercicio profesional harían relevante dicha distinción, lo que no hizo.

Tampoco acoge la Sala la argumentación de acuerdo con la cual resultaron dañinas para la demandante las condiciones de calidad en las que fue cursado el programa académico, pues la única prueba que sobre ello se allegó corresponde al concepto del par académico que sirvió de base para entregar el registro simple a la licenciatura y que da fe de que estas eran adecuadas a los fines perseguidos, por lo que se recomendó otorgar el correspondiente registro simple del programa.

Precisamente, con fundamento en dicho concepto fue posible que la demandante accediera al título profesional, por lo que si lo pretendido por ella era comprobar la falta de idoneidad del programa cursado, también le asistía la carga de desvirtuar la veracidad de lo afirmado por el par académico y que sirve para el caso como fundamento científico de sus condiciones de calidad. En ausencia de otras evidencias que desvirtúen dicho concepto, la Sala no encuentra sustento probatorio para afirmar que los estudios ofrecidos a la demandante faltaron a los rigores de calidad que deben estar presentes en la educación docente, carga probatoria que le correspondía a la demandante.

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.

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.

4.2. Imputación

La Ley 30 de 1992 desarrolló el principio de autonomía universitaria garantizada en el artículo 69 Superior y como una materialización de ello otorgó facultades a las instituciones universitarias para crear sus propios programas académicos y ofrecer los títulos correspondientes⁵; sin embargo, previó la necesidad de notificar de ello al Ministerio de Educación Nacional, a través del ICFES, para los fines del control que debe ejercer dicha entidad, en aras de la calidad de la formación impartida.

El Decreto 1403 de 1993 reglamentó la Ley 30 en el sentido de establecer, en forma transitoria, los requisitos para la creación de un programa académico de pregrado por parte de las instituciones de educación superior y encargó de su vigilancia al Ministerio de Educación Nacional, con la colaboración del ICFES, en virtud de la cual les correspondía verificar la información suministrada por las instituciones de educación superior:

Artículo 4. Sin perjuicio del ejercicio responsable de la autonomía de que son titulares las instituciones de Educación Superior, el Ministro de Educación Nacional con la inmediata colaboración del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, en cumplimiento de la función de suprema inspección y vigilancia delegada, verificará la información suministrada por las instituciones de educación superior con el objeto de velar por la calidad, la prestación del servicio público cultural y la función social de la educación superior.

La comprobación de inexactitudes o deficiencias en la información suministrada por las instituciones o la inobservancia de las condiciones en ella prevista para la creación y funcionamiento de programas académicos, dará lugar a la aplicación de lo previsto en el Capítulo IV del Título II de la Ley 30 de 1992.

El Decreto 837 de 1994 derogó la precitada norma y previó los requisitos para notificar e informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y de especialización de educación superior, en los siguientes términos:

⁵ [10] Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

ARTICULO 2o. El representante legal de las instituciones de educación superior que tienen la forma y carácter de universidades deberán informar al Icfes sobre la creación, estado y desarrollo de sus programas académicos de pregrado y especialización y la expedición de los correspondientes títulos, con el fin de alimentar, estructurar y mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y el sistema nacional de acreditación creados por la Ley 30 de 1992, así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia ordenadas por la Constitución Política y la ley.

Tal información deberá diligenciarse en los formatos que para tal efecto suministre el Icfes, de conformidad con las políticas trazadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

ARTICULO 3o. El representante legal de las instituciones clasificadas como instituciones Universitarias, o Escuelas Tecnológicas, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales deberá notificar por escrito observando los principios de la buena fe, la creación, estado y desarrollo de sus programas de pregrado y de especialización al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior, Icfes.

Esta notificación deberá acompañarse de los formatos debidamente diligenciados, atendiendo las políticas del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU.

ARTICULO 4o. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6o de este decreto, el Ministro de Educación Nacional, previo el concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, fijará mediante resolución los términos dentro de los cuales las instituciones de educación superior deberán remitir para su notificación o informar, según sea el caso, sobre la creación, estado y desarrollo de los programas académicos y la expedición de los correspondientes títulos.

ARTICULO 5o. Las Instituciones de Educación Superior, deberán periódicamente, actualizar la información de todos sus programas según el formato establecido por el ICFES, para efectos de mantener actualizado el sistema nacional de información de la educación superior y para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

Dichos formatos deberán estar acompañados de un documento de autoevaluación.

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

Por su parte, el Decreto 2790 de 1994 creó normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos, función que nuevamente asignó al Ministerio de Educación, con el fin de garantizar la prestación de un servicio de calidad, previó la forma en que debía notificarse al Ministerio de la creación de dichos programas, seis meses antes de la fecha prevista para la inscripción de aspirantes, término dentro del cual se podían ordenar visitas por parte del ministerio para verificar las condiciones de los programas, con fundamento en cuyos resultados le era posible impedir la apertura de los programas hasta que se garantizaran las condiciones adecuadas para su funcionamiento. Así lo dispuso:

Artículo 1°. El funcionamiento de los programas académicos de pregrado ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior estará sometido a un proceso de

verificación por parte del Ministro de Educación Nacional, con el fin de garantizar a la comunidad la prestación de un servicio con calidad.

Artículo 2°. Para los fines previstos en el artículo anterior, los representantes legales de las instituciones de educación superior deberán notificar o informar, según el caso, al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, sobre la creación, organización, desarrollo y extensión de los programas de pregrado con una antelación de seis (6) meses a la fecha prevista para la inscripción de aspirantes a ingresar al programa respectivo.

Artículo 3°. Dentro del término señalado en el artículo anterior, el Ministro de Educación Nacional, si lo considera necesario, con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- y con el apoyo técnico del Icfes, ordenará visitas a las instituciones de educación superior para verificar las condiciones bajo las cuales se proyecta ofrecer y desarrollar los programas académicos.

En el desarrollo de la visita se deberá tener en cuenta que los programas permitan garantizar la calidad y el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación superior previstos en la Ley 30 de 1992, así como los demás requisitos de creación y funcionamiento de programas.

Parágrafo. La verificación de las condiciones de los programas será realizada por académicos de reconocido prestigio que laboren en otras instituciones de educación superior en el país o en el exterior.

Artículo 4°. Si de los resultados de la visita realizada, que serán dados a conocer a las instituciones, se concluye que las condiciones bajo las cuales se proyecta desarrollar el programa no corresponden a las exigidas o no garantizan lo contemplado en el artículo anterior, el Icfes lo comunicará al Consejo Nacional de Educación Superior -CESU- con el fin de que éste asesore y recomiende al Ministro de Educación Nacional ordenar la adopción de las medidas que considere necesarias, incluso la no apertura del programa, hasta tanto se garanticen las condiciones adecuadas para su funcionamiento.

Artículo 5°. Transcurridos los seis (6) meses señalados en el artículo 2° de este Decreto sin que se haya efectuado la verificación al programa creado, la institución podrá iniciar actividades académicas, sin perjuicio de que en cualquier momento se practique la visita correspondiente, con el fin de comprobar las condiciones de funcionamiento del programa.

Artículo 6°. Vencido el término de seis (6) meses a que se refiere el artículo anterior, el Icfes dispondrá el registro del programa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

En forma posterior, el Decreto 1225 de 1996⁶ creó el registro de los programas académicos y reglamentó su funcionamiento, a cargo del ICFES, al que asignó la verificación de las solicitudes presentadas y su aprobación o no dentro del término de treinta días, en el que le correspondía a la entidad pública:

1. Declarar que la notificación o información se ha producido en forma satisfactoria, caso en el cual el programa será enviado de manera inmediata para

⁶ [11] Aunque fue derogado por el Decreto 2566 de 2003, era la norma vigente en la época de los hechos y por lo tanto aplicable al *sub lite*, en cuanto al ámbito funcional de las demandadas y los requisitos que debían cumplir los programas académicos ofrecidos.

su registro en el Sistema Nacional de Información, sin perjuicio de que sobre él se ejerzan las funciones de inspección y vigilancia.

2. Disponer que los datos contenidos en el formulario de notificación o información sean completados con las informaciones adicionales que se requieran u ordenar la verificación de la información recibida con el fin de constatar su veracidad, casos en los cuales, hasta tanto no se obtenga respuesta o resultados satisfactorios, el procedimiento de notificación o información no estará agotado y, por ello, el programa no podrá ser registrado en el Sistema Nacional de Información.

3. Aunque los datos suministrados sean suficientes, verificar la justificación, pertinencia, recursos y calidad del programa ofrecido. En este evento la verificación deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de radicación de la información relacionada con el programa. Mientras no sea expresamente aceptada la información recibida no se entenderá surtida la notificación o información y, tampoco, será registrado el programa en el Sistema Nacional de Información.

Seguidamente, previó la norma el requisito del registro del acto por el cual se incorpora un programa académico al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, previa asignación del código correspondiente, actuación indispensable para que pueda ofrecerse el programa. También asignó la inspección y vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el proceso de registro, al ICFES y al Ministerio de Educación, así:

Artículo 10. El incumplimiento por parte de las instituciones de educación superior de las órdenes y recomendaciones que formulen el Ministro de Educación Nacional y el ICFES en desarrollo de lo dispuesto en este Decreto, dará lugar a las acciones administrativas y a la imposición de las sanciones establecidas en las disposiciones legales vigentes.

Ahora bien, en cuanto respecta a los programas universitarios para la formación de educadores, la Ley General de Educación dispuso que todos aquellos dispuestos para esas finalidad (sic) deben contar con acreditación previa del Consejo Nacional de Educación Superior.

Artículo 113º.- Programas para la formación de educadores. Con el fin de mantener un mejoramiento continuo de la calidad de los docentes, todo programa de formación de docentes debe estar acreditado en forma previa, de acuerdo con las disposiciones que fije el Consejo Nacional de Educación Superior- CESU o el Ministerio de Educación Nacional, para el caso de las Normales Superiores.

La misma Ley 115 de 1994 se encarga de clarificar cuáles son los programas de pregrado de formación de docentes al establecer que para ejercer la docencia se requiere título de licenciado en educación o posgrado en educación:

Artículo 116º.- Título exigido para ejercicio de la docencia. . Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normas reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón

*Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley y en el Estatuto Docente*⁷.

El Decreto reglamentario 272 de 1998 fijó los lineamientos de calidad para los programas de formación de docentes y dispuso la obligatoriedad de que aquellos que se pretendan ofrecer deben estar previamente acreditados por el Ministerio de Educación:

*Artículo 15. En concordancia con lo preceptuado en el artículo 113 de la Ley 115 de 1994, a partir de la vigencia de este decreto los programas de pregrado y especialización en Educación que se pretendan ofrecer, requerirán de acreditación previa otorgada por el Ministro de Educación Nacional, previo concepto del Consejo Nacional de Acreditación, CNA. Dicho concepto estará basado en la aplicación de los criterios y procedimientos que para el efecto elabore el CNA, los cuales incluirán los requisitos establecidos en el presente decreto*⁸.

La norma también dispuso la obligación de ajustarse a la nueva normatividad de acreditación de los programas, en un plazo máximo de dos años, bajo la sanción, en caso de incumplimiento, de no poder continuar prestando el servicio de formación de educadores.

Artículo 16. Los programas regulares de pregrado y postgrado en Educación registrados en el Icfes tienen un plazo de dos años contados a partir de la promulgación de este decreto para ajustarse a la nueva normatividad. En ese plazo dichos programas deberán obtener la acreditación previa otorgada por el Ministro de Educación Nacional en las condiciones señaladas en el artículo anterior, sin la cual no podrán continuar prestando el servicio de formación de educadores.

Parágrafo. Cada universidad o institución universitaria al efectuar el proceso de ajuste de sus programas académicos en Educación para obtener la acreditación previa, garantizará los derechos adquiridos por los alumnos matriculados con anterioridad a la expedición de este decreto.

El plazo final para someterse a la nueva regulación precluyó el 31 de octubre de 2000, según lo ordenó el Decreto 1605 del mismo año:

Artículo 1º. Para los efectos del artículo 16 del Decreto 272 de 1998, fíjese (sic) como fecha el día 31 de octubre de 2000, para que los programas de pregrado, postgrado, doctorados y maestrías en Educación presentados al Consejo Nacional de Acreditación y a la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías

⁷ [12] Norma declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-473 de 2006, en forma condicionada, en el entendido de que los bachilleres pedagógicos que hayan obtenido el título correspondiente y hayan sido inscritos en el Escalafón Nacional Docente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto ley 2277 de 1979, podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación en las condiciones previstas en el mismo decreto. Para este efecto, los títulos de Normalista, Institutor, Maestro Superior, Maestro, Normalista Rural con título de Bachiller Académico o Clásico, son equivalentes al de Bachiller Pedagógico, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1º del Art. 10 de dicho decreto, siempre y cuando hayan sido inscritos en el escalafón.

⁸ [13] De igual manera, dispuso la duración mínima de dichos programas, que debía corresponder a cinco años en la modalidad presencial y como mínimo a seis en la semipresencial o a distancia. Empero, dicha disposición no es aplicable al caso de la demandante, pues en esa materia la norma solo se aplica a quienes iniciaron estudios en su vigencia y la demandante inició la licenciatura en el primer semestre de 1997 (fol. 471, c. 1). Por ello, el tema de la duración del programa cursado no es relevante para la decisión del caso, como quiera que para el caso de la actora debía respetarse la duración prevista al momento de la iniciación de los estudios.

respectivamente, obtengan acreditación previa conforme a las previsiones del mencionado decreto.

Finalmente, precisó que los programas realizados en seccionales o extensiones de una institución de educación superior, quedaban sujetos a las regulaciones de acreditación referidas:

Artículo 17. Todo programa de pregrado y postgrado dirigido a la formación de educadores que inicie o se encuentre realizando actividades en una seccional o extensión de la institución o por convenio o contrato interinstitucional, estará sujeto a todas las obligaciones consignadas en este decreto, con independencia de la verificación de dichas obligaciones en la sede principal.

Bajo el referido panorama normativo que regía la forma en que debía registrarse el programa académico cursado por la demandante y la manera en que el Ministerio de Educación debía ejercer control sobre este, debe realizarse el juicio de imputación.

El análisis en conjunto de estas disposiciones normativas permite establecer ab initio, que desde la expedición de la Ley 30 de 1992 ha existido la obligación, a cargo de las instituciones de educación superior, de notificar al Ministerio de Educación Nacional la creación de los distintos programas académicos. También, que antes de 1994, bastaba con dicha comunicación para que el programa pudiera funcionar hasta por un término de cinco años. Empero, a partir de 1994, la comunicación de la creación de los programas no era simplemente formal, sino que daba lugar a la realización de visitas de inspección, para verificar el acatamiento de los requisitos legales y, a partir de 1996, se creó como presupuesto indispensable para el funcionamiento de los programas el registro obligatorio ante el ICFES.

Por otra parte, quedó establecido que tratándose de programas de formación de docentes, a los que claramente pertenece la Licenciatura en Educación que cursó la actora, también era indispensable contar con la acreditación del programa otorgada por el Ministerio de Educación, reglas todas estas aplicables a los estudios en cuestión, a partir del vencimiento del término que la ley previó para que aquellos que ya funcionaban se ajustaran a la nueva normatividad.

No obstante, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid no tenía registro ante el ICFES para su programa de licenciatura ofrecido en el CREAD de Jericó, pues solo se demostró que notificó la creación de la Tecnología en Educación Física y que con ocasión de esa notificación le fue autorizada a partir del 6 de abril de 1994 y por un término de cinco años.

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

Ahora bien, en lo que respecta a las presuntas omisiones en la labor de inspección y vigilancia que debía ejercer el Ministerio de Educación, la Sala advierte que, en principio, su ejercicio iniciaba con la notificación de la institución de educación superior sobre la creación del programa, que imponía la realización de visitas y el otorgamiento o no del registro, lo que a partir de 1996 era competencia exclusiva del ICFES.

En esos términos, podría pensarse, como lo hizo el a quo, que como el Politécnico nunca notificó sobre la creación de la licenciatura en el CREAD Jericó, ni informó sobre el ofrecimiento de dicho programa en su seccional, no se activaron los supuestos de hecho bajo los cuales le correspondía al Ministerio ejercer la función de inspección y vigilancia sobre los programas.

Sin embargo, esa manera de ver el asunto no se acompasa con las previsiones constitucionales, legales y reglamentarias que prevén el ejercicio de dicha labor de inspección y control, ni con sus finalidades. En efecto, el fundamento de esa obligación lo constituye, en primer término, el artículo 67 Superior, que impone al Estado velar por la calidad de la educación y por el cumplimiento de sus fines⁹, función que la misma carta asignó al Presidente de la República¹⁰.

Por su parte, la Ley 30 de 1992 también previó que dicha facultad de inspección solo podría ser delegada en el Ministerio de Educación y que esta incluye la obligación de velar por el acatamiento de las disposiciones legales y estatutarias que las rigen¹¹.

En los mismos términos, el artículo 3 del Decreto 907 de 1996 previó:

Artículo 3º.- Objeto. La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las

⁹ [14] “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

¹⁰ [15] Artículo 189, numeral 21. “Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”.

¹¹ [16] Artículo 32. (según su texto vigente en la época de los hechos). La suprema inspección y vigilancia a que hace relación el artículo anterior, se ejercerá indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33 de la presente ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar por: (...) “Que en las instituciones oficiales de educación superior se atienda a la naturaleza de servicio público cultural y a la función social que les es inherente, se cumplan las disposiciones legales y estatutarias que las rigen, y que sus rentas se conserven y se apliquen debidamente”.

instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral.

Artículo 4º.- Forma y Mecanismo. La inspección y vigilancia del servicio público educativo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades educativas competentes, mediante un proceso de evaluación y con el apoyo de un cuerpo técnico de supervisores de educación, incorporado a la correspondiente planta de personal del Ministerio de Educación Nacional, para el nivel nacional, y a las plantas de personal de las secretarías de educación departamentales y distritales, o a las del organismo que haga sus veces, para el nivel territorial.

Se ejercerá además, atendiendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre control interno, cuando a ello hubiere lugar.

Su ejecución comprende un conjunto de operaciones relacionadas con la asesoría, la supervisión, el seguimiento, la evaluación y el control, sobre los requerimientos de pedagogía, administración, infraestructura, financiación y dirección para la prestación del servicio educativo que garanticen su calidad, eficiencia y oportunidad y permitan a sus usuarios, el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

El ejercicio de dichas facultades imponía la adopción de planes operativos coordinadamente con las entidades territoriales, contentivos de las estrategias que harían parte de los planes anuales de desarrollo educativo de las respectivas entidades territoriales.

Artículo 5º.- Planes Operativos. Para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto, la Nación, los distritos y los departamentos coordinadamente con los municipios, elaborarán anualmente sendos planes operativos de inspección y vigilancia que harán parte del Plan Anual de Desarrollo Educativo de la respectiva entidad territorial.

Tales planes operativos deben contener los principios, las estrategias, los criterios, la financiación y los cronogramas generales que orientarán el desarrollo de las operaciones de que trata el inciso tercero del artículo 4 de este decreto.

La labor de inspección y vigilancia implica tanto la revisión de la parte administrativa como curricular de las instituciones de educación superior y conlleva una revisión periódica y la verificación, cuando menos anual, de los proyectos educativos institucionales de todas las instituciones, así como de sus reglamentos pedagógicos.

Artículo 11º.- Ejecución del Proceso. La evaluación con fines de inspección y vigilancia a que se refiere el artículo 4 de este decreto se hará tanto en la parte administrativa como curricular del servicio educativo, y se adelantará de manera sistemática y continua, con el fin de obtener información necesaria, pertinente, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los requisitos que se acuerde con el reglamento, debe reunir todo establecimiento educativo estatal o privado, para la prestación del servicio educativo y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del educando.

En el caso del servicio educativo informal, este proceso evaluativo será adelantado por los organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Decreto.

Artículo 12º.- Coordinación y Periodicidad. El proceso de evaluación se adelantará de manera coordinada con el Sistema Nacional de Educación, ordenado en el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 y operará atendiendo los criterios que para el efecto establezca el Ministerio de Educación Nacional y la entidad territorial, de acuerdo con su competencia.

La periodicidad del proceso evaluativo se hará conforme a lo exigido por las disposiciones nacionales y territoriales reguladoras de la prestación del servicio público, de oficio o a solicitar (sic) de autoridad competente, de los establecimientos educativos o de la comunidad educativa en general.

El plan de inspección y vigilancia de cada departamento o distrito, indicado en el artículo 5 de este decreto, contemplará además, la evaluación al menos anual, de los proyectos educativos institucionales y de los reglamentos pedagógicos de todos los establecimientos de educación formal y no formal que prestan el servicio educativo en su jurisdicción.

Esta evaluación deberá adelantarse por parte del cuerpo técnico de supervisores, haciendo uso de los medios e instrumentos de inspección y vigilancia, según lo disponga la correspondiente secretaría de educación departamental o distrital.

Es esas condiciones de especificidad y periodicidad en que debía realizarse la evaluación y entendido como queda que esta debía comprender la totalidad de las instituciones educativas, no se comprende cómo la licenciatura que funcionaba sin registro ni acreditación alguna en el CREAD Jericó del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, logró mantenerse funcionando durante años sin que el Ministerio de Educación Nacional hubiera advertido tales irregularidades y solo vino a ejercer dichas competencias cuando la misma institución educativa así se lo requirió, según quedó acreditado en el expediente.

Concluir lo contrario conllevaría a señalar que el Estado no puede ni está obligado a ejercer control sobre aquellos programas que no han propugnado por su formalización en los términos legales, lo que no se acompasa con las finalidades de dicho control y con la necesidad de ejercerlo con el fin de garantizar la calidad de la educación.

En esas condiciones, la Sala encuentra que también existen fundamentos para afirmar, tal como lo alega la apelante, que sí existieron fallas en el servicio de inspección y vigilancia del sector educativo a cargo de la Nación, que permitieron que la demandante, amparada en la confianza legítima de que las entidades que ofrecen al público dichos programas están controladas por el Estado, adelantar sus estudios allí, con los resultados conocidos, las que de haberse desplegado debían conducir a evitar la oferta educativa que no contaba con el registro ante el ICFES. Por ello, el daño por ella padecido es imputable en iguales proporciones a las dos demandadas, por lo que se declarará su responsabilidad administrativa, en cuanto sus conductas concurrieron en la causación del daño que se impone reparar.

Las precedentes consideraciones imponen la revocatoria de la decisión impugnada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda y obligan a dictar sentencia favorable a estas, por lo que la Sala pasa a pronunciarse sobre la tasación de los perjuicios sufridos por la demandante” – se destaca-

Como se advierte, el precedente en cita comprende similares circunstancias fácticas y jurídicas en relación con el *sub lite*, comoquiera que igualmente se trata

del daño causado por el irregular ofrecimiento del programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte en las sedes regionales del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, para el caso concreto, en el municipio de Yalí; de manera que al igual que en la oportunidad que se trae a colación, se revocará la decisión denegatoria, comoquiera que, de un lado, pese a que los actores cumplieron a cabalidad con la totalidad de requisitos de grado fijados por la institución universitaria para el primer semestre del año 2001 -Cfr. Párr. 3.5. y ss. *Supra*- y contaban, por ende con la expectativa cierta de obtener su grado, amparada en el principio de confianza legítima, indudablemente se les causó un daño, toda vez que, si bien obtuvieron la titulación del programa, ello sólo acaeció hasta el año 2004, tres años después de lo esperado. Retardo que les significó haber perdido la oportunidad de acceder a mejores condiciones salariales y que no estaban en la obligación de soportar. Y de la otra, en razón de que el daño es imputable al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y a la Nación-Ministerio de Educación por cuenta de sus acciones y omisiones.

Respecto del primero, comoquiera que del análisis conjunto de la Ley 30 de 1992 y los Decretos 1403 de 1993, 837 de 1994, 2790 de 1994, 1225 de 1996 y 272 de 1998 que la desarrollan, se desprende, que desde la expedición de la ley, existe la obligación, a cargo de las instituciones universitarias, de notificarle al Ministerio de Educación Nacional la creación de programas académicos. Asimismo, que antes de 1994, el cumplimiento de ese procedimiento era necesario para que el programa pudiera ser ofertado por cinco años. Situación que cambió en 1994, cuando la comunicación de la creación de los programas dejó de ser simplemente formal, para dar lugar a la realización de visitas de inspección y la verificación del acatamiento de los requisitos legales y, a partir de 1996, cuando se creó el registro obligatorio ante el ICFES como presupuesto indispensable para el funcionamiento de los programas. Aunado lo anterior a la exigencia de acreditación de los programas específicamente destinados a la formación docente, por parte del Ministerio de Educación Nacional, a partir del vencimiento del término que la ley previó para que aquellos que ya funcionaban se ajustaran a la nueva normatividad. Todas estas, condiciones desconocidas en la oferta académica del Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, para su programa de licenciatura ofrecido en el CREAD de Yalí, pues solo se demostró que notificó la creación de la Tecnología en Educación Física mediante comunicación de 31 de febrero de 1994 y que con ocasión de esa notificación, fue autorizado su registro mediante resolución 644 de 6 de abril de 1994, con una validez de cinco años -Cfr. Párr. 3.3. *Supra*-.

En cuanto al Ministerio de Educación Nacional, si bien las pruebas señalan que no fue notificado por la institución universitaria de la creación del programa en la modalidad semipresencial para la sede Yalí, lo cierto es que comoquiera que la entidad tenía la obligación de hacer visitas de revisión periódicas a los centros educativos y que el programa funcionó varios años sin que el Ministerio advirtiera la irregularidad, se tiene probada el deficiente ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le asigna el artículo 67 de la Carta Política a la Nación.

Concluir lo contrario conllevaría a señalar que el Estado no puede ni está obligado a ejercer control sobre aquellos programas que no han propugnado por su formalización en los términos legales, lo que no se acompasa con las finalidades del mismo, que consultan la garantizar la calidad de la educación.

En esas condiciones, la Sala encuentra que también existen fundamentos para afirmar que la Nación no cumplió adecuadamente con sus funciones de inspección y vigilancia, los que habrían evitado los resultados conocidos, pues, se sabía que el programa no tenía registro las que de haberse desplegado debían conducir a evitar la oferta educativa que no contaba con ante el ICFES. Por ello, el daño padecido por los señores Yuly Marianela Gómez Llanos, Lina Tatiana Yépez Velásquez y Luís Fernando Ochoa Gómez es imputable solidariamente y en iguales proporciones a las dos demandadas, por lo que se declarará su responsabilidad administrativa, dado que causaron el daño que se impone reparar.

Finalmente, en cuanto a los reparos de la actora respecto del Decreto 2566 de 2003, relacionados con el exceso de la potestad reglamentaria por parte del Ministerio de Educación Nacional, encuentra la Sala que las controversias sobre la legalidad de los actos administrativos deben surtirse, no por la acción de reparación directa, sino por la de nulidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del C.C.A. de donde se presume legal mientras su validez no sea anulada por decisión de juez competente, aunado a que para fallar el presente asunto no se requiere entrar a considerar la eventual excepción de ilegalidad planteada. Así las cosas, comoquiera que la norma se presume legal y que el Ministerio de Educación al darle cumplimiento no sólo no vulneró los derechos de los estudiantes, sino que por el contrario, los favoreció al brindarle a la institución universitaria las herramientas para resolver la situación de los estudiantes, considera la Sala que no se causó con ello ningún daño indemnizable a la parte actora, al tiempo que no es esta la acción procedente para que la Sala se pronuncie sobre la legalidad del mencionado acto administrativo.

En consecuencia, la Sala revocará la decisión de primera instancia y procederá, en consecuencia, a liquidar los perjuicios.

5. Del llamamiento en garantía

El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid llamó en garantía al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES – Cfr. Párr. 4, Tít. I-.

Conocida la labor del Icfes, como se expresó en párrafos precedentes, es claro su papel de intermediación entre la institución universitaria y el Ministerio de Educación, pues recibía la notificación de la creación de programas académicos por parte de sus creadores y enviaba la información para que se incluyera en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIES.

En ese orden, encuentra la Sala que de conformidad con el artículo 4^o del Decreto 1225 de 1996, vigente para la época de los hechos, una vez “[H]echa la

notificación o información del programa respectivo, el ICFES dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre aquellas”.

Al respecto, considera la Sala que, de acuerdo con el material probatorio allegado no se concluye que el ICFES haya faltado a sus deberes funcionales o que con su actuación haya dado lugar al daño antijurídico por el que se profiere condena en esta decisión. Nótese que de conformidad con el acervo, se tiene que el Politécnico Jaime Isaza Cadavid solicitó la actualización de su programa en Educación Física, Recreación y Deportes conforme a lo normado en el Decreto 837 de 1994 y la directiva 05786 de 1999 mediante comunicación de 27 de abril de 2000– Cfr. Párr. 3.7. *Supra-* y que fue reiterada el 1° de junio de 2001, el 6 de agosto y el 31 de octubre del mismo año y el 26 de febrero de 2002 – Cfr. Párr. 3.8. *Supra-*, esto es, cuando los actores ya habían cursado gran parte del programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deportes ofertado irregularmente desde el año 1997 para el Centro Regional Yalí – Cfr. Párr. 3.5.2. *Supra-*. Obsérvese entonces que la falta de respuesta a esas solicitudes no tuvo incidencia en la actuación atribuible a la entidad educativa pública que, de forma reprochable, ofertó un programa de educación superior sin petición previa de registro simple ante la llamada en garantía.

Y si bien, aunque, de las pruebas se conoce que hubo un importante retardo en la contestación de las mencionadas peticiones y que los estudiantes del mismo programa de los diferentes Centros Regionales sólo obtuvieron información acerca de su situación en la respuesta a la tutela instaurada por la señora Lida Elena Cano Agudelo, el 12 de diciembre de 2002, en donde el Politécnico Jaime Isaza Cadavid informó que inició el trámite para convalidar los estudios cursados por los estudiantes afectados, para así mitigar el daño previamente provocado, con ocasión de otros fallos proferidos en su contra – Cfr. Párr. 3.10 *Supra-*, situación que solo fue superada con la expedición de la resolución No. 3454 del 30 de diciembre de 2003, modificada por la resolución 595 de 3 de marzo de 2004, que otorgó registro simple al programa de Licenciatura en Educación Física, Recreación y Deporte, en modalidad semipresencial, para, entre otros, el municipio de Yalí y que fue el instrumento con el que finalmente se logró que las cohortes pendientes de grado del programa en todas las sedes regionales obtuvieran el título esperado – Cfr. Párr. 3.15 *Supra-*; lo cierto es que dicha tardanza no se constituye en la causa adecuada de la situación atravesada por los estudiantes, en la medida en que aunque el ICFES, bien pudo autorizar el programa por razón de las solicitudes, lo cierto es que ello no cobijaría, en principio, la situación jurídica de los estudiantes matriculados previamente, como es el caso de los demandantes. Prueba de lo anterior es que el Ministerio de Educación Nacional se vio abocado a expedir el decreto en cita, que otorgó registro simple al programa de Licenciatura en modalidad semipresencial para, entre otros, el municipio de Yalí y brindando una solución atípica al limbo jurídico en que se encontraban las cohortes pendientes de grado. En cambio, sí puede atribuirse el daño a la forma temeraria en que la institución universitaria demandada realizó la oferta académica, aunada a la falta a las funciones de inspección, vigilancia y control por parte del Ministerio de Educación, como se señaló anteriormente.

Corolario de lo anterior, es que se imponga la declaración de improsperidad del llamamiento en garantía realizado al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES.

6. Liquidación de perjuicios

6.1. Perjuicio moral

La parte actora solicitó el reconocimiento de perjuicios morales por la suma equivalente a 1000 salarios mínimos mensuales vigentes, causados a su juicio por el ofrecimiento irregular del programa de Licenciatura en Educación, Recreación y Deporte, así como por el precario ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de la Nación que implicó la tardía obtención del título profesional al que se optó.

Al respecto, considera la Sala que de las pruebas allegadas al plenario se desprende el perjuicio extrapatrimonial, derivado de la afectación a nivel personal que les generó el hecho de no poder ver concretado el esfuerzo académico realizado y de cuya cierta ocurrencia da cuenta el testimonio vertido por los señores Fabián Galeano Velásquez y Heliodoro Castrillón Velásquez – cfr. Párr. 3.20 *supra*-, quienes dieron cuenta de la afectación patrimonial y extrapatrimonial sufrida por los actores. Declaró el señor Galeano (fol.402 a 404, c. ppal.):

“PREGUNTADO: Manifieste al Despacho qué perjuicios considera usted ha causado la no graduación de los estudiantes a su debido tiempo. CONTESTÓ: En cuanto a los perjuicios materiales yo diría que son bastante grandes, ya que la carrera duró cuatro años y medio, un semestre introductorio y ocho semestres en sí de la carrera, donde se hicieron o hubo gastos de alimentación, de transporte, en materiales de estudio, libros, módulo, fotocopias, elaboración del proyecto de grado, las prácticas de la carrera y los tres años que pasaron después de que terminamos la carrera para poder obtener el título, pago de los semestres, préstamos que hacíamos para poder pagar los semestres, en estos gastos materiales yo podía decir que tendría gastos estimados en veintisiete millones de pesos, como mínimo. Ya en cuanto a los morales, para mí sería incalculable, en cuanto a la angustia, la preocupación al verse uno frustrado por no obtener el título al terminar la carrera, al no poder ocupar un trabajo estable, con un salario digamos bien remunerado, además a nivel personal se generaba una baja autoestima y sin ganas de poder seguir uno preparándose, tanto a nivel académico como a nivel personal. Hablando por los compañeros y por mí mismo, si me hubiera podido graduar a tiempo, por ahí unos cuarenta millones de pesos (...)”.

Por su parte, el señor Castrillón, señaló frente al particular (fol. 405 a 406, c. ppal.):

“Yo al igual que mis compañeros me inscribí al programa del politécnico EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, NIVEL BÁSICO, cuando estábamos terminando nuestro estudio se nos empezaron a presentar dificultades para graduarnos, debido a que el programa no estaba inscrito ante el ICFES, después de tres de haber terminado nos graduaron sin el título que nos habían

ofrecido, perjudicándonos notablemente para ejercer nuestra labor profesional, el título nos lo dieron después de tres años de haber terminado nos graduaron sin el título que nos habían ofrecido, perjudicándonos notablemente para ejercer nuestra labor profesional, el título nos lo dieron después de tres años de haber terminado las materias, ya uno sin una motivación para recibir ese cartón o ese título. PREGUNTADO: Manifieste a despacho si usted sabe específicamente si YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, tuvieron oportunidad de algún empleo y cuál, al cual no pudieron acceder por no tener el debido título o no haberse graduado? CONTESTÓ: Pues por no tener el título se ha perdido la oportunidad de trabajar con el magisterio en OPS o provisionalidad, por no tener el título apenas terminados los estudios ya que con ese título pues, así no hubiera sido el que nos habían ofrecido, habían tenido la oportunidad de trabajar con el magisterio, que es la mejor opción que tenemos a nuestro alcance y con el Municipio se perdió la oportunidad de un mejor salario o tener una mejor remuneración, como no tenían el título le daban trabajo pero el salario era menor porque no tenían el título, el caso especial de TATIANA Y FERNANDO OCHOA, ellos empezaron en el municipio desmejorados, porque en el magisterio no tuvieron oportunidad por falta del título, morales, a pesar de ser incalculables, estarían por ahí alrededor de CIENTO MILLONES DE PESOS (...)”-se destaca-

Para la Sala ese daño no se equipara al producido con ocasión de la muerte o las lesiones corporales graves, por lo que el monto de la indemnización debe establecerse por debajo del baremo de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes establecido por la jurisprudencia para aquellos casos en los que este tipo de daños cobra su mayor intensidad. También debe tenerse en cuenta que los demandantes no se vieron privados en forma definitiva de la obtención del título universitario, sino que aquello que se indemniza es el hecho consistente en haber debido esperar por este un lapso considerablemente mayor al esperado tras el cumplimiento de los requisitos de grado fijados por la universidad.

Por ello, la Sala considera justo y equitativo disponer que para este particular evento se reconozca un salario mínimo mensual vigente por cada mes durante los cuales se prolongó la angustiante espera. Comoquiera que la Sala desconoce la fecha exacta en la que los estudiantes demandantes esperaban obtener su grado, pero sí se conoce cuando cumplieron con todos los requisitos de grado pues las certificaciones académicas y certificados de notas allegados se conoce que terminaron sus estudios en el primer periodo de 2001, pero que tenían pendiente que la institución les fijara fecha de grado colectivo. En ese orden, la Sala considerará el 1 de agosto de 2001 como fecha tentativa de graduación, como en otras decisiones, ante la ausencia de programación para tal fin por parte de la institución universitaria, e indemnizará el perjuicio moral causado hasta el 21 de mayo de 2004, cuando los actores obtuvieron sus títulos profesionales, esto es, por un periodo de 33,7 meses.

Lo anterior, aun cuando se conoce que para el mencionado periodo solo habían sido cancelados los derechos de grado por parte de la estudiante Lina Tatiana Yepes, quien acreditó su pago el 7 de mayo de 2001, puesto que los demandantes Yuly Marianela Gómez y Luís Fernando Ochoa los cancelaron hasta el 16 de agosto de 2002, empero, se hace explícita en la certificación correspondiente que completaron el programa curricular en el primer semestre del 2001, sin que se

hubiere programado la realización de ceremonias de grado, asunto que, como es natural, pudo incidir en el normal curso del proceso de inscripción y pago de derechos de grado de los estudiantes, por lo que el perjuicio se indemnizará desde el mes de agosto del año 2001, momento para el que resultaba razonable la realización de grados para los egresados del primer semestre del mismo año.

En ese orden, de conformidad con lo expuesto, se condenará a la parte demandada al pago de 33,7 SMLMV para cada una de los señores Luís Fernando Ochoa Gómez, Yuly Marianela Gómez Llano y Lina Tatiana Yepes Velásquez por concepto de indemnización del perjuicio moral.

6.2. Perjuicios materiales

El actor solicitó el valor de los perjuicios materiales en sus modalidades de daño emergente y lucro cesante que se encontraran probados en el expediente, así:

6.2.1. Lucro cesante

Solicitó la parte actora que, a título de lucro cesante, se reconocieran y pagaran los perjuicios *“consistente[s] en los reajustes de salarios, vacaciones y prestaciones sociales legales dejados de percibir por los señores YULY MARIANELA GÓMEZ LLANO, LINA TATIANA YEPES VELÁSQUEZ y LUÍS FERNANDO OCHOA GÓMEZ, por no poder acceder al ascenso en el escalafón nacional docente al GRADO SÉPTIMO, al no obtener su graduación oportuna como licenciados en EDUCACIÓN FÍSICA, RECREACIÓN Y DEPORTES, modalidad semipresencial y a distancia del Centro Regional Yalí, Ant.”* Perjuicio que estimó en DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$16 553 783,00) para la señora Gómez Llano, TRECE MILLONES SETENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$13.074. 220,00) para la señora Yepes Velásquez y SIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS VEINTE PESOS (\$7.923.220) para el señor Gómez Ochoa.

Al respecto, del acervo probatorio allegado al plenario, se tiene probado que la señora Yuly Marianela Gómez Llano *“laboró como docente por orden de prestación de servicios en la Escuela Rural Villa Anita desde febrero de 2001 hasta noviembre del mismo año”*, con asignación de honorarios por la suma de trescientos setenta y tres mil cuatrocientos setenta y nueve pesos mensuales (\$373.479) y prestó sus servicios a la institución Jundeportes, del municipio de Yalí *“desempeñándose como recreacionista”*, en el año 2002, en la que fue remunerada con honorarios mensuales de trescientos nueve mil pesos mensuales (\$309.000) – Cfr. Párr. 3.18. *Supra*-.

Por su parte, la señora Lina Tatiana Yepes, prestó sus servicios como Coordinadora de Recreación a la Junta Municipal de Recreación (Jundeportes) desde el año 2001 y seguía en el servicio para el año 2003, tiempo durante el que devengó doscientos cincuenta mil pesos (\$250.000) (año 2001), trescientos nueve mil pesos (\$309.000) (año 2002) y cuatrocientos mil pesos (\$400.000) (año 2003).

Señala la certificación: *“las asignaciones correspondientes debido a la no presentación de su título como profesional en el área (Licenciatura en Edufísica, Recreación y Deportes)”* – Cfr. Párr. 3.18 *Supra*.

De otro lado, Jundeportes certificó que el señor Luís Fernando Ochoa Gómez suscribió contrato de prestación de servicios con la institución, para el desempeño de la labor de Instructor de Deporte Formativo desde el 2001, devengando como honorarios las sumas de cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$450.000) para el año 2001, quinientos mil pesos (\$500.000) para el año 2002 y quinientos treinta y cinco mil pesos mensuales (\$535.000) para el año 2003 y que los honorarios fueron tasados teniendo en cuenta la ausencia del título universitario – Cfr. Párr. 3.19 *Supra*.

Ahora bien, los testigos Fabián Galeano Velásquez y Heliodoro Castrillón, fueron contestes en afirmar que, pese a que los demandantes contaron con ocupaciones mediante la vinculación por prestación de servicios con distintas instituciones, sí se vieron afectados con la demora en la obtención de título universitario, en la medida en que no fue posible la ocupación en un trabajo estable, en que se respetaran las garantías laborales, como habría sido la vinculación al magisterio. Así, el último de los nombrados afirmó que *“(...) por no tener el título se ha perdido la oportunidad de trabajar con el magisterio en OPS o provisionalidad, por no tener el título apenas terminados los estudios ya que con ese título pues, así no hubiera sido el que nos habían ofrecido, habían tenido la oportunidad de trabajar con el magisterio, que es la mejor opción que tenemos a nuestro alcance y con el Municipio se perdió la oportunidad de un mejor salario o tener una mejor remuneración”*.

Al respecto, considera la Sala que del acervo probatorio, analizado en el marco de la normatividad vigente para el momento en que los demandantes aspiraban obtener su grado, se desprende que la demora en la entrega de los títulos de licenciados, le ocasionó a los demandantes la pérdida de la oportunidad de acceder al escalafón docente bajo unas condiciones favorables en vigencia del Decreto 2277 de 1989, vigente en la época en que debió acceder al título profesional, pues no hay duda de que estas se hicieron más estrictas con la entrada en vigencia del Decreto 1278 de 2002, *“Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”*, este último vigente en la época en que los actores recibieron el título profesional de Licenciados en Educación Física, Recreación y Deporte.

En efecto, de acuerdo con la primera de las referidas normas y el decreto reglamentario 259 de 1981, para el ingreso al escalafón docente¹² bastaba con el diligenciamiento de los documentos previstos en el artículo 2 de dicha norma¹³,

¹² Decreto reglamentario 259 de 1981. Artículo 1º.- *“Condiciones para ingreso al Escalafón Nacional Docente: “De conformidad con el artículo 10 del Decreto Extraordinario 2277 de 1979, tienen derecho a inscribirse en el Escalafón Nacional Docente los educadores titulados en planteles oficiales y no oficiales aprobados por el Ministerio de Educación Nacional”*.

¹³ *Ibíd.* Artículo 2º.- *“Procedimiento para ingreso. El educador no escalafonado que de conformidad con el Decreto 2277 de 1979 tenga derecho a inscribirse en el Escalafón Nacional Docente, deberá presentar a la Oficina Seccional de Escalafón los siguientes documentos: Formulario oficial o*

esto es, con la acreditación del formulario de solicitud, el registro civil de nacimiento, el acta de grado y los certificado de cursos de capacitación que fueran requeridos para el efecto. Surtido lo anterior, dentro de los 60 días siguientes tenía lugar la inscripción correspondiente. La inscripción habilitaba a los docentes para ejercer los cargos de carrera docente¹⁴.

Ahora bien, para quienes no se encontraban vinculados a la docencia pública, como es el caso de los aquí demandantes, el ingreso al régimen de carrera no se surtía únicamente con dicha inscripción, sino que dependía del efectivo nombramiento¹⁵ y posesión¹⁶ como docente oficial. Para ello, se establecían anualmente las plantas de personal de los establecimientos educativos, que estaban sujetas a la aprobación del gobierno nacional¹⁷.

Por su parte, a partir de la vigencia del Decreto 1278 de 2002¹⁸ se impuso un nuevo régimen de ingreso al servicio público oficial, que incluyó el concurso de méritos como regla general de acceso al servicio público¹⁹, llamado a regirse por la convocatoria pública realizada en razón de las necesidad del servicio²⁰; de igual

solicitud de inscripción debidamente diligenciado.// Certificado de registro civil de nacimiento o partida de bautismo si es nacido antes de 1938. // La copia auténtica del acta de graduación o la constancia de registro del título certificada por la respectiva Secretaría de Educación. // Certificado del curso de capacitación cuando sea requerido para el ingreso, debidamente refrendado por la Dirección General de Capacitación o del Centro Experimental Piloto. // Parágrafo. Las solicitudes de inscripción al Escalafón Nacional Docente, serán resueltas por las juntas dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibo de la respectiva documentación, siempre y cuando llene todos los requisitos exigidos en este Artículo. La inscripción al Escalafón Nacional Docente, surte efectos fiscales para los educadores que se encuentren vinculados a la docencia, a partir de la fecha de la resolución que la ordena, y en todo caso, a partir del vencimiento del plazo de los sesenta (60) días, al recibo de la documentación completa en los términos del artículo 21 del Decreto 2277 de 1979. El tiempo de servicio para el ascenso se contará a partir de la fecha en que el educador comience a laborar”.

¹⁴ Decreto 2277 de 1989, artículo 8. “La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la carrera docente”.

¹⁵ *Ibíd*em, artículo 5º.- Nombramientos. A partir de la vigencia de este Decreto sólo podrán ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes posean título docente o acrediten estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente (...).”

¹⁶ *Ibíd*em, Artículo 27º.- Ingreso a la Carrera. “Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”.

¹⁷ *Ibíd*em, Artículo 6º.- “Provisión de Cargos. Cada año la autoridad educativa competente señalará la planta de personal de los establecimientos educativos oficiales bajo su jurisdicción para la respectiva vigencia. Los cargos que fueren incluidos en dichas plantas serán los únicos susceptibles de ser provistos por la autoridad nominadora. Las plantas de personal a que se refiere este artículo deberán ser aprobadas en todos los casos por el Gobierno Nacional”.

¹⁸ Decreto 1278 de 2002, ARTÍCULO 2. “Aplicación. Las normas de este Estatuto se aplicarán a quienes se vinculen a partir de la vigencia del presente decreto para desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y a quienes sean asimilados de conformidad con lo dispuesto en esta misma norma”.

¹⁹ *Ibíd*em, Artículo 7. “Ingreso al servicio educativo estatal. A partir de la vigencia de este decreto, para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional expedido por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado o título de normalista superior y, en ambos casos, superar el concurso de méritos que se cite para tal fin, debiendo ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación. (...)”.

²⁰ *Ibíd*em, artículo 8. “Concurso para ingreso al servicio educativo estatal. El concurso para ingreso al servicio educativo estatal es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera docente, se determina su inclusión en el listado de

manera, se impuso el requisito correspondiente a la superación del período de prueba para acceder al régimen de carrera docente²¹.

Como se ve, a partir del año 2002 se modificó el régimen de acceso a la carrera docente con la expedición del Decreto 1278 de 2002, bajo cuya égida se hicieron más estrictos los requisitos de ingreso al servicio docente oficial.

En este caso es palmario que sin el título de la licenciatura, que debieron recibir los actores en el año 2001, estos quedaron imposibilitados para acceder al escalafón docente, pues eran bachilleres académicos, no normalistas –Cfr. Párr. 3.5.1. *Supra*-, lo que les impedía surtir la correspondiente inscripción hasta tanto recibieran los títulos de licenciados que no les fue oportunamente entregado por causas atribuibles a las demandadas. En el año 2003, cuando efectivamente lo recibieron, habían variado las condiciones de ingreso a la carrera docente oficial para hacerse más exigentes.

Así las cosas, como primera medida, se advierte que ninguno de los demandantes pudo vincularse laboralmente para ejercer la docencia, sino mediante contratos de prestación de servicios. En adición, se conoce que los honorarios devengados por los demandantes eran menores al salario promedio establecido para el ejercicio de la docencia. Es que el Decreto 2277 de 1979 señala en su artículo 10º que al séptimo grado del escalafón docente podrían acceder, entre otros, los licenciados en ciencias de la educación, bajo el título profesional de licenciados, quienes, a su vez, percibirían para el año 2001, una asignación básica mensual de seiscientos cuarenta y cuatro mil setecientos noventa y dos pesos (\$644.792), tal como lo fijó el Decreto 2713 de 17 de diciembre de 2001, lo que le permitía acceder a un salario mayor, por lo que no hay duda que la opción laboral del sector público

elegibles y se fija su ubicación en el mismo, con el fin de garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento dentro del sector educativo estatal. // Artículo 9. Etapas del concurso para ingresar al servicio educativo estatal. Cuando no exista listado de elegibles respectivo, la entidad territorial certificada convocará a concurso público y abierto para cargos docentes y directivos docentes, el cual se realizará según reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, y tendrá las siguientes etapas: // 1. Convocatoria. // 2. Inscripciones y presentación de la documentación. // 3. Verificación de requisitos y publicación de los admitidos a las pruebas. // 4. Selección mediante prueba de aptitudes y competencias básicas. Tiene por objeto la escogencia de los aspirantes más idóneos que harán parte del correspondiente listado de elegibles. // 5. Publicación de resultados de selección por prueba de aptitud y competencias básicas. // 6. Aplicación de la prueba psicotécnica, la entrevista y valoración de antecedentes. // 7. Clasificación. Tiene por objeto establecer el orden en el listado de elegibles, según el mérito de cada concursante elegible, asignando a cada uno un lugar dentro del listado para cada clase de cargo, nivel y área del conocimiento o de formación, para lo cual se tendrán en cuenta los resultados de la prueba de aptitudes y competencias básicas; la prueba psicotécnica; la entrevista y la valoración de antecedentes. Para los directivos se calificarán los títulos de postgrado relacionados con las funciones del cargo y la experiencia adicional. // 8. Publicación de resultados. // 9. Listado de elegibles por nivel educativo y área de conocimiento, en orden descendente de puntaje para cada uno de ellos. // Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará de manera general el contenido y los procedimientos de cada una de las etapas del concurso, la elaboración de las pruebas de selección y señalará los puntajes correspondientes para la selección y clasificación, determinando cuáles de ellas admiten recursos y su procedimiento”.

²¹ *Ibíd*em, artículo 2 (...) Los educadores estatales ingresarán primero al servicio, y si superan satisfactoriamente el período de prueba se inscribirán en el Escalafón Docente, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto.

sería atractiva para ellos, como lo señalaron al unísono los testigos, quienes conocían la situación específica de los demandantes por haber sido alumnos del mismo programa académico en la misma cohorte y, quienes a su vez, contaban con conocimientos específicos sobre dicha regulación, por estar en similares circunstancias que los demandantes.

Con todo, el solo interés de vincularse como docente oficial no garantizaba dicho propósito, pues aunque la inscripción en el escalafón solo estaba sujeta a la acreditación de los requisitos formales, el nombramiento y posesión en determinado cargo docente sí estaba sujeto a la existencia de vacantes de acuerdo a las plantas de personal aprobadas por el gobierno y a la disponibilidad de sedes en las territorialidades de interés de la actora, por lo que, aun habiendo obtenido el título profesional, el ingreso a la carrera docente estaba sometido a una condición que no resulta imputable a las demandadas, en razón de esta acción, consistente en la existencia de vacantes y a la designación en una plaza de interés para cada uno de los demandantes, por lo que, finalmente, no hay certeza de que la obtención del título en tiempo les hubiera permitido ser nombrados y posesionarse en carrera antes de la expedición de la nueva regulación.

Empero, lo cierto es que la oportunidad de vincularse como docentes en vigencia del Decreto 2277 de 1989 sí existió, pues de haber recibido su título a tiempo, habrían podido optar por la inscripción en el escalafón docente. Oportunidad que se perdió definitivamente con ocasión de la demora en la entrega del título profesional, pues cuando lo recibieron, en el año 2004, ya se había expedido una nueva regulación más estricta que implicaba, entre otras, la selección mediante concurso de méritos.

En esas condiciones, el daño padecido en relación con el acceso al servicio docente oficial se enmarca dentro del concepto de pérdida de una oportunidad²² de acceder a un régimen de carrera más favorable al vigente en el momento del acceso efectivo de la demandante al título de licenciada. En esas condiciones, aquello que se indemnizará no corresponde a las diferencias de ingresos entre los honorarios que percibían y los salarios previstos para los licenciados escalafonados en el séptimo grado de la escala docente, se insiste, por cuanto no hay certeza de que indefectiblemente habrían accedido a dicha mejora salarial aun cuando la graduación hubiera acaecido a tiempo.

Ante la imposibilidad de cuantificar porcentualmente dicha oportunidad, la Sala acudirá a la equidad, para fijarla en un 50% de aquello que ordinariamente correspondería a las diferencias salariales entre las labores que tenían los demandantes y aquellos a los que aspiraban, entre la época en que debieron recibir el título y aquella en que lo recibieron efectivamente, en la que quedaron

²² En reciente decisión, la Sala precisó que el análisis de la pérdida de oportunidad conlleva la necesaria verificación de tres elementos, a saber: (i) Certeza de la existencia de una oportunidad (ii) Falta de certeza o aleatoriedad del resultado esperado y (iii) la Pérdida definitiva de la oportunidad. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de abril de 2017, exp. 25706, M.P. Ramiro Pazos Guerrero. En el mismo sentido, ver: sentencia de 2 de mayo de 2016, exp. 37111, C.P. Ramiro Pazos Guerrero

habilitados para presentarse al proceso de selección correspondiente, tal como se decidió en un caso análogo recientemente²³. Sobre las posibilidades de determinar en equidad el monto de la indemnización, la Sala se pronunció en la decisión antes citada²⁴:

El porcentaje de probabilidades de la expectativa legítima truncada debe establecerse a través de los diferentes medios de prueba que obran en el proceso -regla general-. Ahora, si no se puede determinar dicho porcentaje de la pérdida de oportunidad -perspectiva cuantitativa-, pese a encontrarse acreditado el daño antijurídico cierto y personal -perspectiva cualitativa-, deberá el juez de la responsabilidad, tal como lo ha señalado la doctrina²⁵, bien sea a) declarar en abstracto la condena y fijar los criterios necesarios para que, mediante un trámite incidental, se realice la cuantificación del perjuicio, o bien b) acudir a criterios de equidad²⁶, eje rector del sistema de reparación estatal, -artículo 230 de la Constitución Política y 16 de la Ley 446 de 1998²⁷-, a fin de reparar en forma integral el daño imputable a los demandados²⁸.

Ahora, si no es posible fijar científica y técnicamente el porcentaje de probabilidades, la cuantificación del porcentaje de posibilidades truncadas se determinará excepcionalmente, como sucede en otros ordenamientos jurídicos²⁹, en un 50%, el cual se aplicará para la liquidación de los perjuicios materiales e inmateriales, de manera que, en virtud de la equidad y la igualdad procesal que debe prohibirse entre las partes, no importa si el porcentaje de posibilidades frustradas haya podido fluctuar entre el 0.1 y el 99%, habida cuenta de que, sin haber podido aplicar la regla general, bastará que se hayan acreditado los elementos de la pérdida de oportunidad, es decir que se constate cualitativamente un truncamiento de la oportunidad que afecte el patrimonio de los demandantes para que proceda la reparación por excepción. Dicha excepción se justifica porque aunque haya ausencia cuantitativa del porcentaje de probabilidad de la

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de junio de 2017, exp. 40563, M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁴ Sentencia de 5 de abril de 2017, *Op. Cit.*

²⁵ [116] TAMAYO JARAMILLO, *Tratado de Responsabilidad Civil*, 2007, p. 338 y 341; Martínez Rave, *La Responsabilidad Civil Extracontractual en Colombia*, 1986, p. 126; HENAO, Juan Carlos. *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 42 y 43.

²⁶ Esta Sala ha aplicado a otros casos la equidad como fundamento para cuantificar el perjuicio por la pérdida de oportunidad: Ver. Consejo de Estado, Sala Plena de Sección Tercera, sentencia de 12 de julio de 2012, rad. 15,024, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁷ [117] “Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”.

²⁸ [119] En casos de pérdida de oportunidad en materia de acceso a la administración de justicia, la Sala ha acogido igualmente criterios de equidad para calcular el porcentaje de la probabilidad pérdida. Al respecto, la Sala en sentencia del 31 de mayo de 2016, rad. 38047, M.P. Danilo Rojas Betancourth conoció de la pérdida de oportunidad con ocasión de una declaratoria de prescripción de la acción civil y consideró de acuerdo con las pruebas que obraban en el proceso que la expectativa que tenía la parte civil de que se le resarciera pecuniariamente en el proceso judicial estaban calculadas en un 75%. En similar sentido se puede consultar la sentencia de la Subsección B del 31 de mayo de 2016, rad. 38267, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁹ [120] La sentencia n.º 948 del 16 de enero de 2011 proferida por la Sala Civil del Tribunal Supremo de España, M.P. Seijas Quintana, considera que, ante la ausencia del porcentaje de probabilidades truncadas, para casos de defecto de información médica, se debe fijar la cuantía en un factor de corrección aproximado del 50% a la cuantía resultante, esto es, reducir a la mitad la indemnización resultante del total del perjuicio valorado. Cfr. SAIGÍ-ULLASTRE, AAVV, “Cuantificación de la Pérdida de Oportunidad en Responsabilidad Profesional Médica”, *Revista Española de Medicina Legal*, Órgano de la Asociación Nacional de Médicos Forenses, vol. 39, 2013, p. 159.

expectativa legítima truncada, dicha expectativa sigue de todas maneras representado un menoscabo a un bien material o inmaterial que fue arrancado del patrimonio de la víctima y, por ello, debe ser reparada.

En tales condiciones, se reconocerá a favor de los demandantes un 50% de las diferencias calculadas entre el salario mínimo que se probó que percibían y el salario del grado séptimo del escalafón docente con sus prestaciones sociales, que se estiman en un 25% conforme lo ha reconocido la jurisprudencia, al que accedían normalmente quienes acreditaban título de licenciado³⁰, sumas que se actualizarán conforme al IPC. Entonces:

Demandante	Honorarios mensuales devengados (2001)	Salario para el séptimo grado del escalafón docente (2001)	Prestaciones sociales estimadas	Total ingresos salariales estimados	Diferencia	50% de la diferencia salarial (Renta histórica)
Yuly Mariana Gómez Llano	\$ 373.479,00	\$ 644.792,00	\$ 161.198,00	\$ 805.990,00	\$ 432.511,00	\$ 216.255,50
Lina Tatiana Yepes	\$ 250.000,00	\$ 644.792,00	\$ 161.198,00	\$ 805.990,00	\$ 555.990,00	\$ 277.995,00
Luis Fernando Ochoa Gómez	\$ 450.000,00	\$ 644.792,00	\$ 161.198,00	\$ 805.990,00	\$ 355.990,00	\$ 177.995,00

Valores que serán traídos a valor presente conforme a la variación de índices del precio al consumidor (IPC), con base en la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times \text{índice final} / \text{Índice inicial}$$

Donde (Ra) es igual a la renta histórica multiplicada por la cifra que resulte de dividir el índice de precios al consumidor del mes anterior a esta sentencia – octubre de 2017- por el índice de precios al consumidor vigente en agosto de 2001, fecha en la cual inició el retardo de la administración, esto es:

6.2.1.1. *Yuly Mariana Gómez Llano*

$$Ra = \$216.255,50 \frac{\text{Índice final – enero/2018 (139,72)}}{\text{Índice inicial – agosto/2001 (66,05)}} = \mathbf{\$457.459,77}$$

³⁰ El Decreto 259 de 1981 previó los correspondientes grados del escalafón a los que corresponde cada título, así: “*Su ingreso al Escalafón se realizará al grado que se indicada en el mismo artículo en concordancia con la nomenclatura establecida en el Decreto 80 de 1.980 para títulos de nivel superior, tal como a continuación se señala: // (...) AL GRADO 7. Los Licenciados en Ciencias de la Educación”.* –Se resalta–

Así las cosas, la base de liquidación asciende a la suma de \$457.459,77.

Para el cálculo del perjuicio se aplicará la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para tal efecto, la cual se expresa en los siguientes términos:

$$S = \frac{Ra (1+i)^n - 1}{i}$$

Donde Ra es la renta actualizada (\$457.459,77), “i” es una constante y “n” corresponde al número de meses transcurridos desde la fecha de los hechos (1 de agosto de 2001) hasta la fecha en que la demandante obtuvo su grado como Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte (21 de mayo de 2004), para un total de 33,7 meses:

$$S = \$457.459,77 \frac{(1+0.004867)^{33,7} - 1}{0.004867} = \$16.708.677,29$$

Así las cosas, por concepto de lucro cesante consolidado se reconocerá la suma de dieciséis millones setecientos ocho mil seiscientos setenta y siete pesos con veintinueve centavos (\$16.708.677,29) a la señora Yuly Marianela Gómez Llano.

6.2.1.2. *Lina Tatiana Yepes Velásquez*

$$Ra = \$ 277.995,00 \frac{\text{Índice final – enero/2018 (139,72)}}{\text{Índice inicial – agosto/2001 (66,05)}} = \mathbf{\$588.061,48}$$

Así las cosas, la base de liquidación asciende a la suma de \$588.061,48

Para el cálculo del perjuicio se aplicará la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para tal efecto, la cual se expresa en los siguientes términos:

$$S = \frac{Ra (1+i)^n - 1}{i}$$

Donde Ra es la renta actualizada (588.061,48), “i” es una constante y “n” corresponde al número de meses transcurridos desde la fecha de los hechos (1 de agosto de 2001) hasta la fecha en que la demandante obtuvo su grado como Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte (21 de mayo de 2004), para un total de 33,7 meses:

$$S = 588.061,48 \frac{(1+0.004867)^{33,7} - 1}{0.004867} = \$ 21.478.893,10$$

Así las cosas, por concepto de lucro cesante consolidado se reconocerá la suma de veintiún millones cuatrocientos setenta y ocho mil ochocientos novena y tres

pesos con diez centavos (\$21.478.893,10) para la demandante Lina Tatiana Yepes Velásquez.

6.2.1.3. Luis Fernando Ochoa Gómez

$$Ra = \$ 177.995,00 \frac{\text{Índice final – enero/2018 (139,72)}}{\text{Índice inicial – agosto/2001 (66,05)}} = \$376.524,77$$

Así las cosas, la base de liquidación asciende a la suma de \$376.524,77

Para el cálculo del perjuicio se aplicará la fórmula matemático – actuarial utilizada por la jurisprudencia para tal efecto, la cual se expresa en los siguientes términos:

$$S = \frac{Ra (1+i)^n - 1}{i}$$

Donde Ra es la renta actualizada (\$376.524,77), “i” es una constante y “n” corresponde al número de meses transcurridos desde la fecha de los hechos (1 de agosto de 2001) hasta la fecha en que la demandante obtuvo su grado como Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte (21 de mayo de 2004), para un total de 33,7 meses:

$$S = \$376.524,77 \frac{(1+0.004867)^{33,7} - 1}{0.004867} = \$ 13.752.533,64$$

Así las cosas, por concepto de lucro cesante consolidado se reconocerá la suma de trece millones setecientos cincuenta y dos mil quinientos treinta y tres pesos con sesenta y cuatro centavos (\$ 13.752.533,64) al señor Luís Fernando Ochoa Gómez.

Sumas estas que se reconocerán en la parte resolutive de la presente providencia.

6.2.2. Daño emergente

La Sala no encuentra viable indemnizar, a título de daño emergente, el valor de las sumas invertidas por los actores en su programa de licenciatura, ni los gastos de transporte realizados para acudir en procura de su culminación, sobre los que dieron cuenta los testigos, por cuanto no hay duda de que, finalmente, sí obtuvieron el título universitario, habiendo sido dichas erogaciones las necesarias para acceder a este y a los estudios que efectivamente cursó³¹. Se reitera, el daño que se indemniza es la tardanza en la obtención del título y no la privación de este, lo que no ocurrió finalmente, por lo que esos gastos cuya reparación se pretende, se constituyeron en los necesarios para acceder a la situación jurídica protegida por cuya demora se indemniza y, por ende, no constituyeron una pérdida económica para los demandantes que pueda o deba serles reparada.

³¹ Las que se acreditaron a través de los recibos de pago de matrícula y de los créditos que obtuvo el padre de la demandante con destino a dichos estudios.

6.2.3. Sobre la pretensión de reparación in natura

Finalmente, en cuanto a la pretendida reparación *in natura*, de acuerdo con la cual solicitan los demandantes ser citados a la presentación de pruebas de Estado y ser capacitados para ello, encuentra la Sala que ello sería inane teniendo en cuenta que ya les fue otorgado el título, por lo que no se accederá a esa petición.

7. Costas

La Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de la parte demandada dentro del proceso, por lo que se abstendrá de condenar por ese concepto.

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

III. F A L L A

REVOCAR la sentencia de 22 de septiembre de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda. En su lugar se dispone:

PRIMERO. DECLARAR administrativa y extracontractualmente responsables a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, de los daños padecidos por los señores Yuly Marianela Gómez Llano, Lina Tatiana Yepes y Luís Fernando Ochoa Gómez, con ocasión de la demora en obtener el título de Licenciada en Educación Física, Recreación y Deporte cursado en la referida institución universitaria.

SEGUNDO. CONDENAR, en forma solidaria a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, a pagarle a los señores Yuly Marianela Gómez Llano, Lina Tatiana Yepes y Luís Fernando Ochoa Gómez, una indemnización equivalente a 21,6 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por concepto de perjuicios morales.

TERCERO. CONDENAR, en forma solidaria a la Nación – Ministerio de Educación Nacional y al Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, a pagar a los señores Yuly Marianela Gómez Llano, Lina Tatiana Yepes y Luís Fernando Ochoa Gómez los perjuicios materiales sufridos en la modalidad de lucro cesante, por las siguientes sumas.

- Así las cosas, por concepto de lucro cesante consolidado se reconocerá la suma de dieciséis millones setecientos ocho mil seiscientos setenta y siete pesos con veintinueve centavos (\$16.708.677,29) a la señora Yuly Marianela Gómez Llano.
-

- veintiún millones cuatrocientos setenta y ocho mil ochocientos novena y tres pesos con diez centavos (\$21.478.893,10) para la demandante Lina Tatiana Yepes Velásquez.
-
- Trece millones setecientos cincuenta y dos mil quinientos treinta y tres pesos con sesenta y cuatro centavos (\$13.752.533,64) al señor Luís Fernando Ochoa Gómez.

CUARTO. Declárase impróspero el llamamiento en garantía incoado por el Politécnico Jaime Isaza Cadavid al Instituto para el Fomento de la Educación Superior - ICFES.

QUINTO. Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO. Dese cumplimiento a esta sentencia de conformidad con lo regulado en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO. Sin costas.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta de la Sala

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado