



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00155-01

Actor: Carlos Arturo Olaya Taborda

Demandado: NACIÓN –MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Asunto: Acción de cumplimiento – Fallo de segunda instancia

### OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por el accionante contra el fallo del 9 de abril de 2018, por medio del cual la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Solicitud de cumplimiento

Mediante escrito radicado el 9 de febrero de 2018<sup>1</sup>, en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, el señor Carlos Arturo Olaya Taborda, ejerció acción de cumplimiento contra el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex, con el fin de obtener el **acatamiento del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011**.

Como pretensión solicitó que: *“... se cumpla con lo prescrito en el art. 51 de la ley 1448 de 2011, según el cual El Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex”*

#### 2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes hechos:

---

<sup>1</sup> Folio 1 del expediente.



**2.1** La Directora Nacional de Bienestar Universitario de la Universidad Nacional, en comunicación DNBU-518-17 del 1º de agosto de 2017<sup>2</sup>, manifestó que el señor Olaya Taborda se encuentra incluido en el listado de estudiantes admitidos a través del programa de Admisión Especial para bachilleres víctimas del conflicto armado interno en Colombia a los programas de pregrado de esa institución universitaria, información que fue remitida al ICETEX el 28 de julio de 2017.

**2.2.** Mediante oficio del 29 de enero de 2018<sup>3</sup> la Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas afirmó que el actor se encuentra registrado por desplazamiento forzado desde el 10 de enero de 2003, lo que acredita su condición de víctima del conflicto armado.

**2.3.** El accionante se presentó a dos convocatorias que abrió el ICETEX correspondientes a las líneas de crédito, la No. 3534732, solicitada el 23 de noviembre de 2017 y a No. 3615574 solicitada el 9 de enero de 2018, resueltas el 22 de diciembre de 2017 y el 23 de enero de 2018, respectivamente, en forma desfavorable.

**2.4.** En vista de lo anterior y con el fin de constituir en renuencia a las entidades accionadas, el 25 de enero de 2018<sup>4</sup>, elevó petición al ICETEX y al Ministerio de Educación Nacional para que dieran cumplimiento al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 y se le otorgara apoyo estatal para continuar con sus estudios de ciencia política en la Universidad Nacional, dado que por su horario no puede tener un trabajo en condiciones normales, máxime que han abierto 2 líneas de crédito que no le han sido aprobadas por parte del ICETEX.

**2.5.** El ICETEX en escrito del 23 de agosto de 2017<sup>5</sup>, informó al accionante los requisitos para acceder a los beneficios otorgados por la entidad a través de su fondo para las víctimas, en el cual le dio a conocer que debía cumplir con:

- Mérito académico (puntaje ICFES y promedio académico obtenido en el semestre inmediatamente anterior).
- Estrato socio-económico.
- Acreditación de la universidad a la que ingresa.

---

<sup>2</sup> Folio 6 del expediente.

<sup>3</sup> Folio 7 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 4 y 5 del expediente.

<sup>5</sup> Folios 24 a 25 del expediente.



- Modalidad del programa.
- Procedencia de la Institución de Educación Media.
- Sujetos de Especial Protección Constitucional.
- Reparación.

Así mismo le indicó que a esa fecha no se evidenció ningún crédito vigente con su número de identificación, que permita a la entidad hacer la adjudicación del beneficio.

2.3 Igualmente existe escrito del 18 de enero de 2018<sup>6</sup>, en el que el ICETEX pone en conocimiento del señor Olaya Taborda que al verificar los aplicativos de la entidad se pudo constatar que su de ayuda se encuentra en estado *No Aprobado*, desde el 22 de diciembre de 2017 por cuanto no alcanzó a cumplir con el puntaje necesario para ser beneficiario del fondo debido a que obtuvo un record de 35 puntos sobre un corte de 60 puntos.

### 3. Actuaciones procesales relevantes

#### 3.1. Admisión de la demanda

Con auto del 9 de febrero de 2018<sup>7</sup>, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda y ordenó la notificación al señor Ministro de Educación Nacional y al Presidente del ICETEX.

#### 3.2. Contestación de la demanda

3.2.1. El apoderado judicial del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exerior - ICETEX, en correo electrónico del 16 de febrero de 2018<sup>8</sup>, allegó escrito de respuesta en el que solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de cumplimiento.

Indicó que el 28 de diciembre de 2017 se celebró entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX convenio de cooperación No. 1463 mediante el cual se constituyó el *“Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población*

<sup>6</sup> Folios 26 a 27 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 10 y 11 del expediente.

<sup>8</sup> Folios 17 a 23 del expediente.



víctima del conflicto armado de Colombia”, con el fin de otorgar créditos educativos condonables de pregrado de acuerdo a lo ordenado en la Ley 1448 de 2011.

Indicó que el fondo está dirigido a estudiantes víctimas del conflicto que se ubiquen entre los mejores puestos de las pruebas saber 11 y que inicien sus estudios o los estén cursando en alguna institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación, también se priorizarán los estudiantes que estén reconocidos como tal en las sentencias de Justicia y Paz, restitución de tierras y/o Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Aseveró que el ICETEX es un mandatario o administrador del fondo conforme a las instrucciones que sobre este imparta el Ministerio de Educación, quien en últimas es el que decide acerca de la apertura de convocatorias, la destinación de los recursos, así como los beneficiarios de los créditos.

Para el caso concreto del accionante, la entidad estatal manifestó que una vez revisadas las bases de datos éste no se presentó para el período 2017, sin embargo, se inscribió “...a la convocatoria 2018-1 Nación del ‘FONDO DE REPARACIÓN PARA EL ACCESO, PERMANENCIA Y GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA PROBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA’, para cursar el programa de DERECHO en la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA”.

Precisó que los requisitos para participar en la convocatoria 2018-1 eran:

- a. Ser ciudadano/a colombiano/a.
- b. No tener apoyo económico adicional de entidades nacionales u otros organismos, para adelantar estudios de educación superior en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario.
- c. No tener título profesional de nivel universitario.
- d. Estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocido como tal en las sentencias de restitución de tierras o justicia y paz.
- e. El documento de identidad con el cual el aspirante se identifica al momento de hacer su inscripción a la convocatoria del Fondo, debe coincidir con el que se encuentra registrado en el RUV. Para este fin, es responsabilidad del aspirante actualizar sus



datos de registro, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

- f. Estar admitido en una institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional.
- g. Haber presentado la prueba Saber 11 o la prueba de estado equivalente.
- h. Tener su propio correo electrónico.
- i. Inscribirse a través de la página Web del ICETEX, en las fechas y bajo las condiciones establecidas para tal fin.

Indicó que el actor no registró programa académico admitido, requisito requerido para proceder con la verificación, validación y calificación de los aspirantes al fondo.

Resaltó que la información diligenciada en el formulario de inscripción es responsabilidad única del aspirante, por tanto, si al momento de legalizar el crédito condonable se encuentran inconsistencias, dará lugar a la no legalización y anulación de la aprobación del mismo; adicionalmente, recalcó que el cumplimiento de los requisitos de selección no generan ningún derecho para el aspirante, ni obligación para el Fondo de adjudicar un crédito hasta tanto no se realice la calificación de los criterios de evaluación, se verifique la disponibilidad presupuestal, y el posible beneficiario efectúe los trámites de legalización.

Señaló que en relación con la aplicación del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, es importante resaltar que se han creado fondos dirigidos a personas víctimas del conflicto armado logrando fomentar el acceso a la educación, no obstante, ello no significa que se tengan que otorgar créditos toda vez que se requiere cumplir con las exigencias establecidas en las respectivas convocatorias.

Por último, señaló que en el caso concreto, el actor pretende es el reconocimiento de un derecho que no le asiste, por lo que la acción no es procedente para el acatamiento general de las leyes o actos administrativos, sino que se debe estar frente a un mandato imperativo, inobjetable y expreso.



**3.2.2 La apoderada judicial del Ministerio de Educación Nacional,** mediante escrito del 19 de febrero de 2018<sup>9</sup>, solicitó que se negara la acción de cumplimiento por improcedente, toda vez que carece de los requisitos necesarios para su procedibilidad, toda vez que no fue constituida en renuencia dado que éste lo que presentó fue un derecho de petición, escrito que es sustancialmente diferente al acatamiento de los artículos 8 y 10 de la Ley 393 de 1997.

En cuanto al fondo del asunto, indicó que no existe incumplimiento del mandato contenido en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, toda vez que la entidad de la mano con el ICETEX crearon el fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado de Colombia, a través del cual y luego de un proceso reglado de convocatoria se entregan los beneficios educativos a los candidatos que cumplan con los requisitos previamente establecidos, por la Junta Administradora del Fondo, en ejercicio de las facultades conferidas por el Convenio Marco No. 389 de 2013 y el Convenio 3346 de 2013<sup>10</sup>.

Conforme con lo anterior, señaló que en el caso en concreto, el señor Carlos Arturo Olaya Taborda, *“...registró en su inscripción un programa académico que no existe en la Universidad Nacional de Colombia (‘Programa Genérico Crédito Línea de la Oferta’); su registro data del 9 de enero de 2018. Por esta razón, su solicitud de crédito no fue objeto de calificación, no se le asignó ningún puntaje y, por lo tanto, quedó excluido de la convocatoria. Este resultado fue publicado por el ICETEX el 23 de enero de 2018 en el mismo sitio web en el que los ciudadanos realizan su inscripción, quienes pueden consultarlo con el usuario y contraseña que se les informa previamente”*.

### **3.3. Fallo impugnado**

En sentencia del 9 de abril de 2018<sup>11</sup>, la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó las pretensiones de la demanda, al considerar que en el *sub lite* tanto el Ministerio de Educación Nacional como el ICETEX han dado cumplimiento al mandato contenido en el inciso 3º del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, en el entendido que la mencionada cartera adelantó las gestiones pertinentes con la finalidad que las víctimas del

<sup>9</sup> Folios 37 a 44 del expediente, dicha contestación no fue tomada en cuenta por el A-quo al considerar que fue presentada de manera extemporánea.

<sup>10</sup> Adujo la entidad accionada que los parámetros de la convocatoria son los que establece la Junta Administradora del Fondo, en ejercicio de las facultades conferidas por el Convenio Marco No. 389 de 2013 y el Convenio 3346 de 2013.

<sup>11</sup> Folios 72 a 81 del expediente.



conflicto armado en Colombia tengan la posibilidad de acceder a las líneas de crédito y subsidios siempre y cuando los beneficiarios cumplan con los requisitos establecidos para acceder al programa.

### 3.4. Impugnación

En escrito del 16 de abril de 2018<sup>12</sup>, el accionante impugnó<sup>13</sup> la decisión del Tribunal y solicitó que se revocara la decisión para que en su lugar acceder a las pretensiones de la demanda.

Indicó que la obligación cuya observancia se solicita esta consignada en la norma invocada, adicionalmente es clara e inobjetable, en la medida que le impone al Ministerio de Educación el deber de incluir a las víctimas dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantar las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidio del ICETEX.

Adujo que las entidades accionadas contrarían la disposición invocada *“...con el fin de excluirme de todo beneficio al que puedo acceder por ley. El Tribunal ha sido impreciso en su fallo, por lo cual pido su revocatoria”*.

Precisó que el Fondo para Reparación a las víctimas es administrado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, de conformidad con el artículo 168, numeral 8, de la Ley 1448 de 2011 *“...por lo tanto, queda desvirtuado que el 28 de diciembre de 2018 se haya constituido el Fondo de Reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior; debido a que hemos demostrado que esos procesos se iniciaron el 20 de diciembre de 2011. De esta forma reitero la revocatoria del fallo del Tribunal. Y ya finalizando el fallo, los tres honorables magistrados incurrir en otro error que ya no es el 28 de diciembre de 2018 si no el 28 de diciembre de 2017. El párrafo inicia así, ‘Por su parte el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior en el escrito de contestación de la demanda manifestó que había suscrito con el Ministerio de Educación Nacional el convenio de cooperación No. 1463 de 28 de diciembre de 2017...”*.

Resaltó que mediante radicado No. DNBU-518-17, enviado al ICETEX por la Universidad Nacional, se acreditó que era estudiante en pregrado en el 2017.

<sup>12</sup> Folios 87 a 90 del expediente.

<sup>13</sup> Se advierte que el fallo del 9 de abril de 2018 fue notificado por correo electrónico del 12 de abril de 2018, y la impugnación se presentó el 16 de abril de 2018, es decir dentro de la oportunidad legal, conforme se acredita a folios 82 a 84 y 87 a 90 del expediente.



Por último, mencionó que “...allegué al Tribunal el 7 de marzo de 2018 en respuesta al comunicado del ICETEX No. 20180220358, que entre otras cosas no es considerado en el fallo. El ICETEX dice que la no aprobación para el periodo 2018-1, obedeció a que el estudiante no registró programa académico en el formulario de inscripción en la convocatoria Población Víctima. Cómo es posible que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, no haya determinado la importancia del radicado del 7 de marzo de 2018? Ahí demuestro el gran engaño en el que incurrió el ICETEX”.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las “*apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento*”.

### 2. Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 9 de abril de 2018, dictada por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones de la acción constitucional, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia del ICETEX y del Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997?

De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a exigir a las autoridades accionadas, el cumplimiento del artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, en el sentido de ordenarles que incluyan al actor dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX?





### 3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas: (i) naturaleza de la acción de cumplimiento; (ii) requisito de procedibilidad; y, (iii) análisis del caso concreto.

#### 3.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad reuente el cumplimiento del deber omitido"*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, y ante el inminente incumplimiento la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *"el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a*



procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo<sup>14</sup>(Subraya fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>15</sup>.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).

El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”*, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>15</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



### 3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Educación Nacional y al ICETEX, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>16</sup>.

**Para cumplir con el requisito de renuencia** el 25 de enero de 2018, el actor solicitó al ICETEX y al Ministerio de Educación Nacional que dieran cumplimiento al artículo 51 de la Ley 1448 de 2011 y por lo tanto se le otorgara apoyo estatal para continuar con sus estudios de ciencia política en la Universidad Nacional, dado que por su horario no puede tener un trabajo en condiciones normales.

El ICETEX el 23 de agosto de 2017, informó al accionante los requisitos para acceder a los beneficios otorgados por la entidad a través de su fondo para las víctimas, así mismo, le indicó que a esa fecha no se evidenció ningún crédito vigente con su número de identificación, que permita a la entidad hacer la adjudicación del beneficio.

---

<sup>16</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.



Respecto del Ministerio de Educación Nacional, no se allegó prueba al expediente que acredite respuesta a lo solicitado a pesar de que el escrito dirigido a la entidad por el actor tiene constancia de recibido.

En consecuencia, se encuentra probado que la parte accionante sí constituyó en renuencia al ICETEX y al Ministerio de Educación Nacional, respecto del **artículo 51 de la Ley 1448 de 2011**.

### **3.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento**

Según lo previsto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para hacer efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

En el *sub judice* la parte actora pretende el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011, para lo cual dijo haber participado en dos convocatorias, en las cuales en una, no se le otorgó el crédito solicitado por no haber obtenido la puntuación necesaria y por la otra, no registró el programa académico al que fue admitido. Por lo tanto, el actor debe controvertir dichos actos ante el juez ordinario para poder obtener lo pretendido en el *sub judice*.

Así, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo acatamiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Sobre el particular en sentencia C-193 de 1998, la Corte Constitucional señaló:

*“Como es bien sabido, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.*

*Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo (...). Iguales*



*consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes.*

*Por el contrario, cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado "un perjuicio grave e inminente". En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo".*

De igual forma, esta Sección en reiterada jurisprudencia<sup>17</sup> ha desarrollado "la existencia de otro mecanismo judicial", como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable.

Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró que "la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio"<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). M.P. Mauricio Torres.

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro



Pues bien, en el caso bajo estudio como se mencionó en precedencia, el actor pretende que de forma automática se le incluya dentro de las líneas especiales de crédito y subsidio del ICETEX, para lo cual invoca el artículo 51 de la Ley 1448 de 2011.

En este orden de ideas, se advierte que dentro de las gestiones adelantadas para incluir a las víctimas del conflicto armado dentro de las líneas especiales de crédito se suscribió el convenio de cooperación No. 1463 del 28 de diciembre de 2017, celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX mediante el cual se constituyó el *“Fondo de reparación para el acceso, permanencia y graduación en educación superior para la población víctima del conflicto armado de Colombia”*, con el fin de poder otorgar créditos educativos condonables de pregrado según lo ordenado en la Ley 1448 de 2011.

Dicho fondo es administrado por el ICETEX, según las directrices que imparta el Ministerio de Educación, que es el que decide acerca de la apertura de convocatorias, la destinación de los recursos, así como los beneficiarios de los créditos.

Según lo afirmado por el actor, éste se presentó a dos convocatorias, sin embargo según información suministrada por las bases de datos del ICETEX, solamente se inscribió en el primer semestre de 2018 en la *“...convocatoria 2018-1 Nación del ‘FONDO DE REPARACIÓN PARA EL ACCESO, PERMANENCIA Y GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA’, para cursar el programa de DERECHO en la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA”*, en la cual obtuvo un puntaje de 35 puntos y el puntaje de corte requería 60, por lo que no fue aprobado.

Así las cosas, la parte actora si no estaba de acuerdo con lo decidido por la autoridad administrativa, tenía la oportunidad de controvertir el acto que lo reprobó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo.

Por lo anterior, es claro que el señor Olaya Taborda contaba con otro mecanismo judicial, lo cual significa que se configura la causal de improcedibilidad de la acción prevista en el inciso segundo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, y por ello, se impone revocar la sentencia impugnada, para en su lugar declarar la improcedencia de la acción.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

### FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 9 de abril de 2018 de la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la acción de cumplimiento, promovida por el señor Carlos Arturo Olaya Taborda, para en su lugar, **DECLARAR** su improcedencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

