

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 6

Bogotá, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

PROCESO:	11001-33-41-045-2016-00190-00
DEMANDANTES:	DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ
DEMANDADOS:	NACION- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda dentro del proceso de la referencia, previos los siguientes

ANTECEDENTES

1. PRETENSIONES

El señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, previos los trámites de un proceso ordinario, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas, en contra de la Nación- Ministerio de Educación Nacional, en adelante el -MEN:

“PRETENSIONES.

I) DECLARACIONES Y CONDENAS:

PRIMERA: Que se declare **LA NULIDAD** de la Resolución Número. 19540 proferida por el Ministerio de Educación Nacional el 14 de noviembre de 2014 “por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación”, confirmada por la

Resolución No. 15043 del 16 de septiembre de 2015 “por medio de la cual se decide un recurso de apelación” por ser violatoria de la Constitución Nacional, de las Leyes de la República, y por las causales que adelante se expondrán.

SEGUNDA: *Que se declare la **NULIDAD** de la Resolución Número. 15043 del 16 de septiembre de 2015 por medio de la cual se decide un recurso de apelación contra la Resolución Número 19540 proferida por el Ministerio de Educación Nacional el 14 de noviembre de 2014, por ser violatoria de la Constitución Nacional, de las Leyes de la República, y por las causales que adelante se expondrán.*

TERCERA: *Que se declare el **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO DE DANIEL FRANCISCO PIÑEROS** en el sentido de disponer que se profiera un nuevo acto administrativo mediante el cual ese Ministerio resuelva convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de **DIPLOMA DE POSGRADO EN FELLOWSHIP EN CIRUGIA RECONSTRUCTIVA DEL ADULTO**, otorgado el 15 de enero de 2014, a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ**, por la Universidad de Barcelona, como equivalente al título de especialización en Cirugía Reconstructiva y del Reemplazo Articular de Cadera y Rodilla que otorgan Instituciones de Educación Superior en Colombia, de acuerdo con la ley 30 de 1992.*

CUARTA: *Que con fundamento en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo en virtud del cual “ Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le **REPARE EL DAÑO** (...)”, se condene a la parte demandada a repararle integralmente el daño antijurídico sufrido a **DANIEL***

FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ. Que para tal efecto ese Ministerio le repare los siguientes:

A. PERJUICIOS MORALES.

Que la **NACION COLOMBIANA (MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL)** representado por la Doctora **GINA PARODY**, o quien haga sus veces, reconozca y pague a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS**, por concepto de perjuicios morales que ha sufrido y que está sufriendo, como mínimo el equivalente a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al valor en la fecha de ejecutoria del fallo, o la suma que resulte probada en el proceso que garantice la reparación integral.

B. PERJUICIOS MATERIALES

A la fecha de presentación de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Resolución Número 19540 proferida por el Ministerio de Educación Nacional el 14 de septiembre de 2014 “por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación” y la Resolución Número 15043 del 16 de septiembre de 2015 “por medio de la cual se decide un recurso de apelación contra la Resolución 19540 y se confirma esta última, no le han causado ningún tipo de perjuicios materiales (Daño Emergente y Lucro Cesante) a mi representado. Sin embargo, me reservo el derecho de reclamar, durante este proceso, la reparación integral de los perjuicios materiales que estos actos administrativos le llegasen a causar a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ**.

C. PERJUICIOS POR AFECTACION DE BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONAMENTE AMPARADOS.

Que la **NACION COLOMBIANA (MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL)** representado por la Doctora **GINA PARODY** o quien haga sus veces, al momento de la notificación de esta demanda, en razón a que se trató de una vulneración a los derechos humanos a la igualdad y al debido proceso de **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ**, entre otros, además de la reparación integral de los perjuicios materiales e inmateriales solicitados en las pretensiones anteriores, le reconozca a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ** a título de **MEDIDA DE REPARACIÓN NO PECUNIARIA Y PROCEDA:**

- Mediante acto administrativo motivado a disculparse en nombre de la **NACION (MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL)** por el daño antijurídico que se ha causado a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS**, ese Ministerio, a través de sus actuaciones arbitrarias en el caso en cuestión.
- A tomar las medidas necesarias en el **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL** para evitar que este tipo de vulneraciones a los derechos humanos se repitan, en particular en situaciones similares relacionadas con la convalidación de títulos académicos de educación superior obtenidos en el exterior como el **DIPLOMA DE POSGRADO EN FELLOWSHIP EN CIRUGIA RECONSTRUCTIVA DEL ADULTO**, otorgado el 15 de enero de 2014, a **DANIEL FRANCISCO PIÑEROS RAMIREZ**, por la Universidad de Barcelona.

QUINTA. Ordenar que la liquidación de las anteriores condenas deberá ser objeto de actualización, ajustes que se harán, tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor, conforme a lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTA. Que con fundamento en el artículo 22 de la Ley 640 de 2001 que regula lo relativo a las consecuencias de la inasistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho y en razón a que el **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL** no compareció a la audiencia de conciliación extrajudicial al cual (sic) fue citado y no justificó su inasistencia dentro del término establecido, se solicita se considere la anterior conducta como un indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito al interior del proceso contencioso que se adelante en virtud de esta demanda.

SEPTIMA. Que con fundamento en el párrafo del artículo 35 de la Ley 640 de 2001 que dispone que “cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley, el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia”, se solicita imponer multa al Ministerio de Educación Nacional, de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la cual será en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

OCTAVA. La sentencia será ejecutada en los términos de los artículos 187, 188, 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOVENA. Que se condene a la parte demandada a pagar las costas del proceso” (sic)”

2. HECHOS

Del escrito de demanda y los documentos aportados con ella, se desprenden las siguientes situaciones fácticas:

1º.- El día 1º de agosto de 2014, el señor Daniel Francisco Piñeros radicó ante el Ministerio de Educación Nacional los documentos para la convalidación del título

de Diploma de Posgrado en Fellowship en cirugía Reconstructiva del Adulto, otorgado por la facultad de Medicina de la Universidad de Barcelona (España), solicitud a la cual el MEN le asignó el número SAC 605482.

2º - De conformidad con dicha solicitud, el MEN profirió la Resolución No. 19540 del 14 de noviembre de 2014, por medio de la cual negó la convalidación del título.

3º.- Dentro del término legal el señor Daniel Francisco Piñeros interpuso recurso de apelación en contra de la decisión del MEN de negar la convalidación del título académico, el cual fue resuelto mediante la Resolución No. 15043 de 2015 confirmando en su integridad el acto recurrido.

4.- Previo a resolver el recurso de apelación mediante comunicación No. 2015-EE-045504 del 11 de mayo de 2015, el director de calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación le informó al aquí demandante acerca de la existencia del concepto desfavorable a su petición de homologación. En la misma comunicación se le solicitó al señor Piñeros Ramírez presentar los documentos señalados en el artículo 5º de la Resolución 21707 del 22 de diciembre de 2014, requerimiento frente al cual el aquí demandante solicitó la ampliación del plazo, término que fue concedido mediante comunicación de 30 de junio de 2015, documentación que finalmente fue radicada el 24 de julio de esa misma anualidad.

5.- El 20 de enero de 2016, el señor Daniel Francisco Piñeros presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, audiencia que tuvo lugar el día 2 de marzo de 2016, sin que la entidad convocada se hiciera presente.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

En su escrito de demanda, la parte actora consideró como infringidas las siguientes normas jurídicas:

- Constitución Política, artículos 6 y 16.
- Decreto 1575 de 2007.
- Ley 734 de 2002, artículo 34.

Violación del debido proceso:

Respecto de esta censura, la parte actora manifestó en primer lugar que no comparte la postura del MEN referida a otorgarle valor de normas de carácter procesal a las Resoluciones 21707 de 2014 y 06950 de 2015, en la medida que, según su criterio, dichas disposiciones son de carácter sustancial en tanto regulan el derecho que tiene una persona de que se convalide el título que ha cursado en el exterior y, en esa medida, su aplicación no deviene inmediata como lo afirmó el MEN en los actos acusados, sino que debía obedecer al principio de favorabilidad, permitiéndole al demandante controvertir o aceptar su aplicación.

Así mismo, la parte demandante afirmó que de aceptarse la tesis del MEN respecto de la naturaleza de carácter procesal de las Resoluciones arriba enunciadas, dicha autoridad solo podía aplicar en el presente asunto las Resoluciones Nos. 21707 de 2014 y la 06950 de 2015, si ellas resultaban ser más favorables a la Resolución No. 5547 de 2005, debiendo justificar tal decisión, pero que, contrario a ello, el MEN aplicó las tres resoluciones sin tener en cuenta que se derogaban entre sí, proceder que considera contrario al debido proceso y a la seguridad jurídica, puesto que el solicitante de la convalidación no tiene la certeza de cuál es la norma aplicable en su proceso de convalidación, como ocurrió en el caso particular del señor Daniel Francisco Piñeros con el diploma de Fellowship en Cirugía Reconstructiva otorgado por la Universidad de Barcelona (España).

De otro lado, consideró que el MEN vulneró el debido proceso en el trámite de convalidación del título extranjero del señor Piñeros Ramírez, puesto que omitió correrle traslado del concepto desfavorable emitido por LA Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior - CONACES y por la Academia Nacional de Medicina, en aras de que pudiera controvertir el contenido de tales documentos. Al respecto, señaló que pese a que el Ministerio aquí concernido a través del oficio No. 2015-EE-045504 del 11 de mayo de 2015, le solicitó al demandante que allegara al CONACES algunos documentos que no habían sido aportados con la solicitud de convalidación, tal escrito no contenía el concepto desfavorable aludido, tal como se puede probar con el oficio remisorio en el que se consigna el envío de un solo folio. En el mismo sentido, para la parte demandante considera que era obligación del MEN solicitar

un nuevo concepto del CONACES por haber dado aplicación a las Resoluciones Nos. 21707 de 2014 y la 06950 de 2015.

Resaltó, que la norma que regía para el momento de la presentación de la documentación para la convalidación del título académico era la Resolución No. 5547 de 2005, compendio normativo que en el artículo 5º establecía los requisitos que se debían acreditar dentro del proceso de convalidación, dentro de los cuales no estaban los requisitos adicionales impuestos posteriormente por las Resoluciones Nos. 21707 de 2014 y la 06950 de 2015, motivo por el cual se le debía dar la posibilidad al solicitante de completar los nuevos requisitos exigidos en estas dos últimas disposiciones, como en efecto se hizo; empero, reprocha el hecho de que la actuación del CONACES fuera anterior a la solicitud de complementación de la documentación por parte del MEN y en tal medida no se tiene certeza si tanto esa dependencia como la Academia Nacional de Medicina tuvieron de presente toda la documentación al momento de proferir sus conceptos.

Error de derecho por falsa interpretación:

Al respecto, afirmó que el artículo primero de la Resolución No. 5547 de 2005 que era la norma vigente al momento de la solicitud de la presentación de la solicitud de convalidación por parte del señor Piñeros Ramírez, señalaba que dicha convalidación se efectuaría únicamente respecto de los títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente, artículo que fue reproducido en la Resolución No. 21707 de 2014 aplicada al trámite de convalidación de que trata este asunto. Pero a pesar de la claridad de estas normas, el MEN entró a efectuar valoraciones referentes al reconocimiento del programa académico en el país de origen del título, distinguiendo entre títulos propios y oficiales, sin que tal requisito fuera exigible a la solicitud del señor Piñeros Ramírez, lo que en su sentir configura un error de derecho por errónea interpretación, puesto que la Universidad de Barcelona es una institución extranjera y esa debía constituir el único requisito a valorar en ese aspecto.

Infracción de las normas en las que debía fundarse:

En este punto, la parte actora consideró que los actos demandados son violatorios del derecho fundamental a la igualdad consagrado tanto en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por considerar que las resoluciones acusadas dispensaron un trato discriminatorio en disfavor del señor Piñeros Ramírez, en la medida que en su caso particular el MEN aplicó de manera distinta la normatividad con relación a otros casos ya estudiados de convalidación de títulos académicos obtenidos en el exterior, en contravía de la postra que al respecto ha adoptado la H. Corte Constitucional en casos de convalidación de títulos que ha determinado la inconstitucionalidad de la negativa de la convalidación de un programa académico por el mero hecho de tener la connotación de título propio.

Además, consideró que la discriminación de trato también se hace evidente en razón a que el MEN dio aplicación de resoluciones que no estaban vigentes al momento de la solicitud de convalidación del título académico por parte del señor Daniel Francisco Piñeros, puesto que las disposiciones vigentes al momento de la presentación de la solicitud no contenían norma especial para la convalidación de títulos del área de la salud y las exigencias eran menores a las impuestas por la demandada.

Precisó que la Universidad de Barcelona se encuentra acreditada para expedir el título de Diploma de Posgrado en Fellowship en Cirugía Reconstructiva, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica de Universidades, modificada por la ley Orgánica 4º del 2007 y las demás normas del país otorgante, razón por la cual considera que el MEN incurrió en un error de derecho por falsa interpretación.

Finalmente, consideró que el MEN en la resolución que resolvió el recurso de apelación omitió efectuar el análisis de un caso similar, situación que en su criterio es lesivo del debido proceso, pues no abordó de fondo dicha situación y simplemente la descartó por considerar que no era aplicable al caso concreto.

4. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

En primer lugar, el MEN manifestó su oposición a la pretensión de la demandante de reservarse el derecho de reclamar perjuicios materiales en desarrollo del proceso, frente a lo que manifestó su inconformismo por tres razones a saber: (i) la estimación de la cuantía en la demanda es un factor que determina la competencia de los jueces para conocer del asunto, (ii) porque la demanda solo puede ser adicionada de conformidad con lo establecido en el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011 y, (iii) porque en caso de causarse algún perjuicio derivado de la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo, el titular puede acudir a reclamarlos a través de la medio de control de reparación directa.

En lo concerniente a la solicitud de imposición de multa al MEN por la presunta inasistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial, precisó que no hay lugar a tal sanción en la medida que esa Cartera Ministerial sí justificó su inasistencia por lo cual no resulta procedente la imposición de multa alguna.

Ahora bien, en lo que respecta a las causales de anulación invocadas en la demanda manifestó que se opone a su prosperidad así:

En lo que tiene que ver con la pretendida vulneración del debido proceso y el derecho a la igualdad acepta que en efecto el MEN al resolver la solicitud de convalidación aplicó tres resoluciones que definían el trámite y los requisitos para resolver acerca de la convalidación de títulos otorgados por instituciones extranjeras de educación superior legalmente reconocidas por la autoridad competente del respectivo país.

Afirmó, que, para el 1 de agosto de 2014, fecha en la cual el señor Piñeros presentó la solicitud de convalidación, aún se encontraba vigente la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, compendio normativo que en el numeral 4º del artículo 3º establece el requisito de evaluación académica en aquellos casos que no se encuentren señalados en los demás criterios dispuestos en la norma o cuando no exista certeza del nivel académico de los estudios sometidos a convalidación.

Especificó, que el MEN negó en primer lugar la convalidación de título académico del señor Piñeros por considerar que el diploma de Posgrado en Fellowship en

Cirugía Reconstructiva del Adulto no es reconocido como tal por la legislación española y, por tal razón el MEN no acudió en esa oportunidad al criterio de evaluación académica. Tal decisión fue objeto de apelación por habida consideración de que el solicitante estimó vulnerado su derecho al debido proceso e igualdad,

En ese sentido, aclaró, que para el momento de resolverse el medio de impugnación la Resolución No. 5547 ya había sido derogada por la Resolución 21707 del 22 de diciembre de 2014 que a su vez fue derogada por la Resolución 06950 del 15 de mayo de 2015. Frente a lo anterior, la apoderada del MEN aceptó que esa entidad al momento de resolver el recurso de apelación se equivocó al considerar que las resoluciones en las que fundamentó su decisión eran normas de carácter procedimental, pero que no por ello puede endilgarse violación del debido proceso, en la medida que cualquiera de las tres normas consagra el requisito de evaluación académica por parte del CONACES, de modo que el yerro es meramente formal y no sustancial.

En ese sentido, acotó que la Resolución No. 06950 faculta al MEN a solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando sea necesario, motivo por el cual, y ante la negativa del concepto del CONACES le solicitó concepto a la Academia Nacional de Medicina, organismo que también conceptuó de manera desfavorable.

Aclaró, que, en todo caso, y de aceptarse una aparente aplicación de varias normas para resolver la solicitud de convalidación ello no comportaría violación al debido proceso, en la medida que en la Resolución No. 5547 de 2005 establecer la procedencia de la evaluación académica y, porque, además, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 al resolver la segunda instancia el superior está facultado para decretar pruebas.

Finalmente, en cuanto a argumento de la parte actora referido a que el MEN no le corrió traslado al demandante de los conceptos del CONACES y la Academia Nacional de Medicina, acotó que de comprobarse tal situación la consecuencia natural en cuanto al restablecimiento no es la convalidación del título, sino que la medida resarcitoria consistiría en que se le garantice el debido proceso al

demandante y tenga la oportunidad de conocer y controvertir los referidos conceptos.

En lo que tiene que ver con la causal de anulación de error de derecho por falsa interpretación del artículo primero de la Resolución 5547 de 2005 por haber tenido en cuenta la naturaleza del título otorgado en el centro de educación extranjero y haber hecho distinción entre título propio y oficial, la parte actora disiente de este argumento por considerar que tal yerro pudo haber ocurrido en la Resolución 19540 de 2014 pero no en la que desató la impugnación. Al respecto, sostuvo que, aunque al resolverse el recurso de apelación se confirmó la decisión de no convalidar el título académico, tal decisión obedeció a razones distintas, puesto que en segunda instancia se decretaron como prueba los conceptos de CONACES y de la Academia Nacional de Medicina, lo que de suyo supone que se haya desechado la interpretación hecha por la primera instancia y se haya sometido el proceso de convalidación a valoración académica, pero con resultados adversos al solicitante.

Respecto de la alegada causal de violación del derecho fundamental a la igualdad habida cuenta de haberse dado una aplicación diferente de la normatividad al caso de convalidación solicitado por el señor Piñeros Ramírez, el MEN puso de presente que la razón fundamental para que la negativa de la convalidación del título fue por conceptos desfavorables emitidos tanto por CONACES como por la Academia Nacional de Medicina, y no porque se tratara de un título propio.

En lo que concierne a la pretendida vulneración del artículo 25.9 del Decreto 2230 de 2003, el MEN cuestiona que en este cargo se esté endilgado vulneración respecto de las Resoluciones 21707 de 2014 y 06950 de 2015, en la medida que en los cargos anteriores la demandante manifestó que estas normas no le eran aplicables a su caso particular. Además, señaló que el cargo adolece de técnica jurídica por cuanto no explica en que consiste la vulneración de estos compendios normativos, de lo que resaltó que las normas que asignan competencias no se vulneran por ejercer la función que le ha sido encargada, a menos que se demuestre una falta de competencia.

En lo que tiene que ver con la presunta vulneración de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 3 de la Resolución 5547 de 2005 y los numerales 2, 3 y 4 de las

Resoluciones Nos. 21707 de 2014 y 06950 de 2015, el extremo demandado manifestó que las referidas normas lo que reglamentan son los criterios que se deben tener en cuenta para la convalidación de títulos, aclarando que el criterio de título propio utilizado por el MEN en la resolución No. 19540 mediante la cual se negó la convalidación fue revocado por el acto administrativo que resolvió la apelación, por cuanto en la última se acudió al criterio de evaluación académica por no existir certeza acerca del nivel académico de los estudios cuya convalidación se solicita, lo que hacía innecesario acudir a los criterios establecidos en el numeral 3º de la Resolución 5547 de 2005 y, además, precisó que una convalidación de un caso similar no puede servir de soporte para convalidar un título de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 3º de las resoluciones 5547 y 06950.

5. ACTUACIÓN PROCESAL

Con auto del 08 de junio de 2016 se admitió la demanda y se ordenó notificar a las partes, (fol. 130 y 131 del expediente).

La providencia mencionada se notificó por correo electrónico el 6 de febrero de 2017 a la entidad demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio Público y a la parte actora (fl. 140 y 142 del expediente).

El 3 de agosto de 2016, el MEN, contestó la demanda con oposición a las pretensiones de esta (folios 143 a 154 del expediente).

El 23 de enero de 2018, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se agotaron las etapas correspondientes, en el siguiente orden: i) saneamiento del proceso, en donde se advirtió que no se observaba irregularidad procesal alguna que afectara lo actuado, frente a lo cual las partes estuvieron de acuerdo; ii) fijación del litigio, de donde se hizo referencia a los hechos y cargos expuestos por las partes y se definieron los problemas jurídicos a resolver, siendo excluidas de la controversia las pretensiones de reparación por perjuicios materiales; iii) de conciliación, que se dio por agotada por falta de ánimo conciliatorio; v) medidas cautelares, en la que no hubo lugar a decretar ninguna; y iv) decreto de pruebas, aquí se incorporaron los documentos

aportados por las partes, se decretaron unos testimonios a solicitud de la parte actora, se negaron por innecesarias e impertinentes unas pruebas documentales y se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas (fls. 244 a 251 del expediente).

El 27 de noviembre de 2018 (fls. 370 a 371 del expediente) se realizó la audiencia de pruebas, en la cual se incorporaron las pruebas documentales practicadas y de recepcionaron los testimonios decretados, por lo cual se declaró cerrado el periodo probatorio y se corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

De esta oportunidad procesal hicieron uso tanto la parte actora como el MEN, reiterando en lo esencial los argumentos expuestos en la demanda y su contestación, excepción hecha del argumento del extremo pasivo referente a la inutilidad de los testimonios practicados, en la medida que ellos tenían por objeto probar los perjuicios materiales pero que tal pretensión fue excluida del proceso en la audiencia inicial.

6.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor agente del Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

7. PRUEBAS RELEVANTES

- Copia de la Resolución No. 19540 del 14 de noviembre de 2014, por medio de la cual el MEN resolvió la solicitud de convalidación del título académico efectuada por el señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez (fl. 23 y vuelto del expediente).
- Copia de la resolución No. 15043 de 16 de septiembre de 2016, por medio de la cual el MEN resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra del acto anterior, confirmando la negación de la convalidación del título de diploma de Posgrado en Fellowship en cirugía reconstructiva del adulto expedido por la

Universitat de Barcelona (España), al señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez.
(fl.26 a 28 del expediente).

- Copia de la solicitud de convalidación del título de diploma de Posgrado en Fellowship en cirugía reconstructiva del adulto expedido por la Universitat de Barcelona (España), realizado por el señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez, de fecha 1 de agosto de 2014 (fl. 343 y vuelto de expediente).
- Copia de la certificación expedida el 16 de julio de 2013 por la Universitat de Barcelona (España), en la que consta que el señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez cursó y aprobó el programa académico denominado Fellowship en cirugía reconstructiva del adulto (fl. 4 del expediente)
- Copia del concepto emitido por CONACES recomendando no convalidar el título sometido a estudio (fl. 193 del expediente)
- Copia del concepto emitido por la Academia Nacional de Medicina de fecha 25 de agosto de 2015, cuya recomendación fue no convalidar el título sometido a estudio (fl. 270 del expediente)
- Copia de la Resolución No. 5547 del 1º de diciembre de 2005, expedida por el MEN por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior. (fls. 29 a 32 del expediente).
- Copia de la Resolución No. 21707 del 22 de diciembre de 2014 por medio de la cual se definen el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior, y se deroga la Resolución 5547 de 2005 (fls. 33 a 38 del expediente).
- Copia de la Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015 expedida por el MEN que al igual que las anteriores regula lo referente a la convalidación de

títulos de educación superior obtenidos en el extranjero y deroga la Resolución No. 21707 de 2014 (fls. 39 a 45 del expediente).

8. CONSIDERACIONES

Revisado el proceso se encuentra que no se da causal alguna que pueda dejar sin valor la actuación que hasta aquí se ha surtido y se procede a decidir sobre el fondo del asunto litigado, lo que se hará en primera instancia.

9. PROBLEMA JURÍDICO

Se ocupará el Despacho de establecer si son nulas o no las Resoluciones Nos. (i) 19540 del 14 de noviembre de 2014 y; (ii) 15043 del 16 de septiembre de 2015, proferidas, en su orden, por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior y la Dirección de calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional y, establecer, a título de restablecimiento del derecho, si hay o no lugar a declarar que el MEN está en la obligación expedir un nuevo acto administrativo por medio del cual se convalide el título académico objeto de la controversia y, si hay lugar o no al condenar al estado al pago de perjuicios morales.

Con base en los hechos narrados, la fijación del litigio, las pruebas allegadas y las normas aplicables, deberá el despacho resolver los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Profirió, el MEN las resoluciones demandadas con violación del debido proceso?
- ¿Expidió, la Entidad demandada los actos acusados con desconocimiento del principio de favorabilidad y de la aplicación de la Ley en el tiempo?
- ¿Incurrió el MEN en los actos demandados en un error de derecho por falsa interpretación de la norma?
- ¿Los actos acusados fueron proferidos con violación al principio de igualdad?

10.CASO CONCRETO

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en desarrollo de la audiencia inicial, se tiene que en la presente controversia se debe determinar si los actos administrativos acusados se estructuran las siguientes censuras: (i) violación del debido proceso, por haberle dado connotación de normas de carácter procesal a las resoluciones que regulan el proceso de convalidación de títulos académicos obtenidos en instituciones de educación superior extranjeras, y haber aplicado indistintamente varias normas con desconocimiento del principio de favorabilidad (ii) violación del principio de favorabilidad y de aplicación de la Ley en el tiempo, por desatender el principio general del derecho de la vigencia de las normas y su aplicación hacia el futuro, (iii) error de derecho por falsa interpretación del artículo 1º de las Resoluciones 5547 de 2005 y 21707 de 2014, en razón a que el MEN, en los actos acusados, determinó que los títulos propios de instituciones extranjeras no gozan del reconocimiento de títulos profesionales y, (iv) violación al principio de igualdad, en la medida que el MEN tuvo un trato discriminatorio con el señor Piñeros Ramírez al momento de resolver la solicitud de convalidación del título académico.

Con base en las anteriores censuras, el Despacho procederá resolver la presente controversia, dejando en claro que los cargos atinentes a la violación del debido proceso, al principio de favorabilidad y la aplicación de la Ley en el tiempo, se resolverán de manera conjunta por contener un mismo eje temático y argumentativo.

TESIS DEL DESPACHO.

El Despacho anulará los actos demandados, en la medida que el MEN desconoció el debido proceso administrativo del que es titular el señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez, en la medida que para resolver la solicitud de convalidación del título académico de Diploma en Fellowship en Cirugía Reconstructiva del Adulto expedido por la Universitat del Barcelona (España), como equivalente al título de cirugía reconstructiva y del reemplazo articular de Cadera y rodilla que otorgan las instituciones de educación superior en Colombia, aplicó normas sustantivas dándoles connotación de procedimentales y con ello también vulneró el principio de ultractividad de las normas.

11. ANALIS DE LOS CARGOS PROPUESTOS

Violación del debido proceso, de principio de favorabilidad y de aplicación de la Ley en el tiempo.

El reparo principal del demandante se concreta en su inconformidad respecto de la aplicación de las Resoluciones Nos. 5547 de 2005, 21707 de 2014 y 06950 de 2015, dentro del proceso de convalidación del título de Diploma en Fellowship en Cirugía Reconstructiva del Adulto expedido por la Universitat del Barcelona (España), como equivalente al título de cirugía reconstructiva y del reemplazo articular de Cadera y Rodilla que confieren las instituciones de educación superior en Colombia, en virtud que el MEN le confirió a las aludidas normas una naturaleza procedimental que no ostentan y fincado aplicó normas expedidas con posterioridad a la radicación de la convalidación del título académico, circunstancia que, en su criterio, es violatoria de la garantía del debido proceso, del principio de favorabilidad y de la aplicación de la ley en el tiempo.

Por su parte, el MEN acepta que el Director de Calidad para la Educación Superior se equivocó al conferirle la naturaleza de normas procedimentales a las resoluciones que gobiernan el trámite de convalidación de títulos académicos expedidos por instituciones de educación superior extranjeras, como quiera que dichas disposiciones son eminentemente sustanciales. Sin embargo, a juicio del extremo pasivo, tal yerro no puede constituir violación al debido proceso, si se tiene en cuenta que son normas idénticas expedidas en diferentes épocas y que en una y otras militan los mismos requisitos para el reconocimiento o no de un título académico obtenido en el exterior.

Para iniciar el estudio de esta censura, el Despacho pone de relieve que, a partir de la Constitución de 1991 Colombia acogió el modelo de Estado Social de Derecho, conforme a ello todo actuar administrativo y judicial debe ceñirse a lo estipulado por la Carta Política, las leyes y los reglamentos, orientados a cumplir la finalidad social del interés general, el respeto por la dignidad humana, la solidaridad, con sujeción a los principios del artículo 209 superior.

En ese sentido, el artículo 29 de la Carta Política¹ se erige como el mandato de

¹ *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. (...)”*. (Negrilla fuera del texto)

que toda actuación, judicial o administrativa, sea acorde a las normas preexistentes al acto que se imputa, se realice con competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso, con aplicación del principio de favorabilidad, con plena observancia del derecho de audiencia y defensa y con prontitud en la resolución del asunto planteado².

La garantía del debido proceso y el respeto del derecho de audiencia y defensa implica para las autoridades el deber de proceder de conformidad con las competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir³.

En primer lugar, de cara a la resolución del asunto sometido a control de legalidad por parte de esta jurisdicción, lo primero que se tiene que poner de presente es el momento desde el cual se hace aplicable la norma al caso concreto y cuál es el precepto normativo aplicable a esa situación. En torno a ello, teniendo en cuenta que el señor Daniel Francisco Piñeros Ramírez radicó el día 1º de agosto ante el MEN la solicitud de convalidación del título académico de Diploma en Fellowship en Cirugía Reconstructiva del Adulto expedido por la Universitat del Barcelona (España), tal pedimento se debía resolver de conformidad con la norma regulatoria de la materia que estuviere vigente en ese momento, que para el presente asunto era la Resolución No. 5547 de 1º de diciembre de 2005 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en la medida que la norma que derogó el anterior precepto, es decir, la Resolución No. 21707 fue expedida el 22 de diciembre de 2014, razón por la cual esta última no tenía la aptitud legal para regular los aspectos relativos a la convalidación solicitada por el señor Piñeros Ramírez y menos lo tendría la Resolución No. 06950 de 2015.

² Corte Constitucional, Sala de Revisión, Sentencias T-460 de julio 15 de 1992 y T- 520 de 16 de septiembre de 1992, MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia del trece (13) de mayo de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832) con ponencia del Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

En este punto, es necesario resaltar que tal como lo manifestó la parte actora en la demanda y lo acepta de manera expresa el MEN en la contestación, las Resoluciones Nos. 5547 de 2005, 21707 de 2014 y 06950 de 2015 son de naturaleza sustantiva, en la medida que su fin es el de regular la forma y los requisitos que se deben acreditar dentro de un proceso de convalidación de un título de educación superior expedido por un centro de estudios extranjero, es decir, que su aplicación tiene un impacto en los derechos subjetivos y concretos de sus destinatarios. Sobre este aspecto el Despacho no ahondará en más análisis pues respecto de la naturaleza de estas disposiciones no hay controversia entre las partes. Empero, este Juez si debe señalar que fue equivocada la apreciación efectuada por el director de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior del MEN al resolver el recurso de apelación, en tanto les confirió un carácter procesal a estas resoluciones aduciendo que se debía aplicar la norma vigente al momento de resolver el recurso por ser de orden público, imprimiéndoles un carácter procedimental del que en realidad no gozan.

Olvidó el MEN en la resolución No. 15043 del 16 de septiembre de 2015, que las normas de carácter sustantivo pueden seguir produciendo efectos en el tiempo, aun después de su derogatoria, puesto que los hechos ocurridos dentro de su vigencia deben seguir rigiéndose por ellas, es decir, que estas disposiciones tienen un carácter ultractivo, fenómeno jurídico que en palabras de la H. Corte Constitucional “ *se produce cuando una norma que a pesar de haber sido derogada, sigue aplicando a los hechos ocurridos durante su vigor, es decir, se emplea la regla anterior para la protección de derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes desempeñaron ciertas conductas durante la vigencia de la norma derogada, no obstante existir una nueva que debería regir las situaciones que se configuren durante su periodo de eficacia por el principio de aplicación inmediata anteriormente expuesto*”⁴.

Lo anterior debe ser entendido e interpretado en armonía con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 29 Superior, premisa que es aplicable a las actuaciones administrativas y, que para el caso bajo estudio se concreta en la garantía que tiene el señor Daniel Francisco Piñeros de que su solicitud de convalidación le sea resuelta bajo el amparo de las normas que regían esa situación al momento de elevar la solicitud. Ello también constituye una expresión

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T – 415 de 217, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

del principio de legalidad, en la medida que los procedimientos administrativos son reglados, y solo se pueden adelantar de conformidad con las normas que le sean aplicables a la situación particular y concreta, a riesgo de verse vulnerado este principio y, de contera, el debido proceso administrativo.

Ahora bien, el MEN en la contestación de la demanda si bien acepta que las normas que gobiernan el proceso de convalidación de títulos no son de carácter procedimental, aduce que la aplicación en segunda instancia de la Resolución No. 21707 de 2014 no tiene la virtualidad de afectar el debido proceso, en la medida que dichas normas son una reproducción exacta y que la única diferencia es la época de sus expediciones; postura de la que discrepa el Despacho como quiera que de la revisión de una y otra normas, se puede inferir con claridad que los requisitos establecidos en la Resolución No. 5547 de 2005 son mucho más benévolos para los intereses de quien pretenda convalidar un título académico obtenido en el exterior.

Para ello baste con comparar las exigencias contenidas en el artículo 2º de la Resolución 5547 de 2005 con las previstas en el mismo numeral de la Resolución No. 21707 de 2014, pues mientras en la primera de las disposiciones se establece en el numeral 3º “original o copia autenticada del certificado de calificaciones o del plan de estudios del programa del título que se somete a convalidación (...) es decir, uno u otro de manera alternativa; los numerales 3º y 4º de la última disposición establecen la obligatoriedad de acreditar los dos requisitos, lo que se traduce en una exigencia adicional que hace más dispendioso el trámite, sumado a la exigencia descrita en el numeral 5º de ese compendio que no estaba previsto en la normatividad anterior.

Aunado a lo anterior, en el numeral 3º de la Resolución 21707 de 2014 se exige dentro de los criterios aplicables para la convalidación de títulos académicos la realización de un examen de legalidad de la información, exigencia que no está prevista en el numeral homólogo de la Resolución No. 5547 de 2005, puesto que en ella solamente se prevé una evaluación de la información en aras de establecer cuál de los criterios resulta aplicable, de lo que se establece que tampoco es cierta la afirmación del MEN referida en que la Resolución 5547 de 2005 se tiene prevista una evaluación de legalidad de los documentos.

Adicional a lo ya expuesto, y teniendo en cuenta en lo fundamental la consideración de norma sustantiva y no procesal de las resoluciones que gobiernan el trámite de convalidación de títulos académicos obtenidos en el exterior, tampoco le era dable al MEN aplicar el contenido de la Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015, y por su conducto someter el proceso a un criterio adicional referente a un estudio independiente dentro de la etapa de evaluación académica, que para el presente asunto se concretó en el concepto emitido por la Academia Nacional de Medicina, del cual, incluso, no existe prueba de haberle puesto en conocimiento al señor Piñeros Ramírez para que manifestara lo que considerara pertinente.

De otra parte, téngase en cuenta, que para que la administración pueda entrar a dar a aplicación a una norma de carácter sustancial expedida con posterioridad a los hechos objeto de la decisión, debe efectuar un examen riguroso enmarcado en el principio de favorabilidad de la norma posterior, estudio que en este caso no se efectuó, entre otras cosas, por la errada convicción de la Dirección de Aseguramiento para la Calidad de la Educación Superior del MEN que le confirió el carácter de procedimentales a las disposiciones en las que fundó su decisión, cercenando de tajo la posibilidad de efectuar cualquier examen tendiente a establecer cuál de los compendios normativos le resultaba más benigno al trámite de convalidación solicitado por el señor Piñeros Ramírez

Así las cosas, encuentra el Despacho que los actos administrativos fueron expedidos con violación del debido proceso y por lo mismo deben ser anulados, en razón a que el MEN utilizó como sustento de sus decisiones normas que no le era aplicables al caso particular del señor Piñeros Ramírez, lo que de suyo apareja vulneración del precepto enunciado, y de los principios de legalidad y de seguridad jurídica del que deben estar revestidas todas las actuaciones y decisiones de la administración.

En tales condiciones, por contar con real fundamento fáctico y jurídico, este cargo de nulidad prospera.

Habiéndose determinado la vulneración del debido proceso, el Despacho se releva del estudio de los demás cargos.

12. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

En este punto, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo que prospera en el presente caso y tal como lo señaló el MEN en la contestación de la demanda, el restablecimiento del derecho en este tipo de asuntos no consiste en la convalidación de título académico sometido a estudio, sino en ordenar que se satisfaga a plenitud la garantía constitucional resquebrajada, en este caso en particular el debido proceso, puesto que lo contrario conllevaría a que el Juez Administrativo se abrogase unas competencias de tipo administrativo para convalidar o no títulos académicos, facultad de la cual en efecto carece.

Por lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se ordenará al Ministerio de Educación Nacional dar trámite a la solicitud de convalidación del título de Diploma en Fellowship en Cirugía Reconstructiva del Adulto expedido por la Universitat del Barcelona (España), como equivalente al título de cirugía reconstructiva y del reemplazo articular de Cadera y rodilla que otorgan las instituciones de educación superior en Colombia, efectuada por el señor Daniel Francisco Piñeros, de conformidad con la norma aplicable para el momento de la solicitud, es decir, la Resolución 5547 de 2005, con estricta sujeción y respeto al debido proceso.

Niégrese la solicitud de condena por perjuicios morales, en la medida que la parte actora solamente se limitó a formular dicha pretensión, pero sin cumplir la carga procesal establecida en el artículo 177 de la Ley 1564 de 2012, en cuanto a su demostración, razón suficiente para denegar su reconocimiento dentro del presente asunto.

Las demás pretensiones fueron objeto de exclusión en desarrollo de la audiencia inicial, motivo por el cual no es necesario efectuar pronunciamiento al respecto.

13. COSTAS

En criterio de este operador judicial, para el *sub-lite* procede la condena en costas de manera objetiva tal como lo disponen los artículos 188 de la Ley 1437 de 2011, y el numeral 1º del artículo 365 de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior, concretado en la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, en providencia de siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), dentro del proceso con radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14)¹¹. reiterada en la providencia de 18 de enero de 2018, dentro del proceso con radicación No. 44001233300020149003501 (15752016), en la cual, se acogió el criterio objetivo para la imposición de costas (incluidas las agencias en derecho) al concluir que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe). Se deben valorar aspectos objetivos respecto de la causación de las costas, tal como lo prevé el Código General del Proceso, entre ellos que la parte resultara vencida en el juicio.

Así las cosas, se condenará entonces en costas a la parte demandada en virtud de lo establecido por las normas antes citadas y la jurisprudencia expuesta, por haber resultado vencida. Se fija el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, en la suma equivalente al 5% de las pretensiones indicadas en la demanda, según lo establecido por el numeral 1 literal a. del artículo 5 del Acuerdo No. PSAA-16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Cinco Administrativo de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,

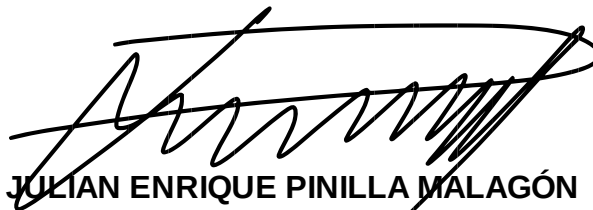
RESUELVE

PRIMERO. - DECLARESE la nulidad de las Resoluciones Nos. (i) 19540 del 14 de noviembre de 2014 y; (ii) 15043 del 16 de septiembre de 2015, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, conforme a los argumentos esbozados en las consideraciones de esta providencia. A título de restablecimiento del derecho **ORDENASE** al Ministerio de Educación Nacional dar trámite a la solicitud de convalidación efectuada por el señor Daniel Francisco Piñeros, de conformidad con la norma aplicable para el momento de la solicitud, es decir, la Resolución 5547 de 2005, con estricta sujeción y respeto al debido proceso. **NIÉGANSE** las demás pretensiones resarcitorias.

SEGUNDO. - CONDÉNASE en costas a la demandada en favor de la parte demandante. Líquidense por Secretaría. **FIJASE** el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, en la suma equivalente a cinco (5%) del valor de la multa impuesta en los actos declarados nulos, según lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, **DÉJESE** constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JULIAN ENRIQUE PINILLA MALAGÓN
JUEZ

Firmado Por:

JULIAN ENRIQUE PINILLA MALAGON
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO BOGOTÁ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

2278f1c7f41dd704e2bbc19173ba11e12eb642689cb95cc6c0df0d69f72669a9

Documento generado en 30/06/2020 02:39:04 PM