



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., 2 de marzo de 2022

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00296 - 00  
**Demandante:** YENY PIEDAD LIZCANO AMÉZQUITA  
**Demandada:** NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** SENTENCIA

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

## I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

### 1. DEMANDA

#### 1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

**“PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución No. 09843 de fecha 15 de mayo de 2017, que negó la Solicitud de Convalidación No. **CNV-2016-0008001** expedida por la Subdirectora de Aseguramiento de la calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional y la Resolución No. 16048 de fecha 14 de agosto de 2017, expedida por la Directora de la calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, con relación a no Convalidar a la Dra. YENY PIEDAD LIZCANO AMEZQUITA, el Título de Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad de los Andes Venezuela.

**SEGUNDA:** Que como consecuencia de lo anterior se convalide a mi prohijada el Título ESPECIALISTA EN NEFROLOGIA, otorgado el 3 de diciembre de 2015, por la UNIVERSIDAD DE LOS ANDES VENEZUELA, se le reconozca y cancele por indemnización de daños materiales y morales ya que, desde el mes de diciembre de 2016, no ha podido ejercer su profesión como Médico Especialista en Nefrología junto con su indexación es decir a partir del día 10 de diciembre de 2016.

-La pretensión tercera fue rechazada mediante auto de 22 de octubre de 2020-<sup>1</sup>

**CUARTA:** Condenar a la entidad demandada a reparar integralmente a la actora por los daños y perjuicios causados con la vulneración de sus derechos fundamentales; al Debido Proceso Administrativo, de igualdad ante la Ley, de defensa, de contradicción, de trabajo, mínimo vital, de Madre cabeza de hogar, en el monto y proporción que a continuación se expresan:

**PERJUICIOS MORALES:** Teniendo en cuenta la tabla fijada por el test por el Honorable Consejo de Estado, para los perjuicios morales solicito la suma de cien (100) salarios mínimos legales mensuales para mi poderdante.

(...)

**PERJUICIOS MATERIALES:**

**Daño Emergente:** Se solicita el pago a favor de mi prohijada por las sumas

<sup>1</sup> Archivo "20AutoReprogramaAudiencia", carpeta "01Cuademo1Principal".

*dejadas de devengar por la injusta decisión a que fue sometida por parte del Ministerio de Educación de no convalidar su título de especialista en Nefrología, a partir del 10 de diciembre de 2016, por la suma mensual de Quince Millones de Pesos Mcte (\$15.000.000), equivalente a 14 meses para un valor total de Doscientos Diez Millones de Pesos Mcte (\$210.000.000), junto con el pago de las prestaciones sociales a que tiene derecho, con la indexación correspondiente.*

**QUINTA:** *Que se disponga que las sumas de dinero a que sea condenada la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, se paguen debidamente actualizadas y con los intereses comerciales y moratorios correspondientes, conforme con los términos previstos en los incisos 2 y 3 del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.” (Negrillas de texto original)<sup>2</sup>*

## **1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA**

El apoderado de la parte demandante señaló que los actos demandados fueron expedidos con falsa motivación, como quiera que el Ministerio de Educación Nacional estableció erróneamente que no se podía aplicar el criterio de “caso similar”, cuando se demostró que sí se cumplían los requisitos para el efecto, aportando 3 casos en los que se convalidó el título de especialista en nefrología de la Universidad Los Andes de Venezuela, el mismo título que fue obtenido por la accionante.

Adujo que, en igual sentido, se vulneraron los derechos fundamentales de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita, puntualmente la igualdad y debido proceso, así como los principios de buena fe y confianza legítima, ya que en los casos de los señores Maira Alejandra Rincón Peñaloza, Olga Patricia Daza López y Aristarco Díaz Ortega, se les convalidó el mismo título de posgrado obtenido por la demandante, con fundamento en el concepto favorable de ASCOFAME y CONACES y sin exigírseles el título de medicina interna.

Indicó que igualmente se le violaron a la demandante los derechos al trabajo y al mínimo vital, dado que es madre cabeza de familia y, al no poder desempeñarse como especialista en nefrología, se vio restringida la satisfacción de sus necesidades básicas y la de sus menores hijos Samuel Felipe y Luisa Valentina Neme Lizcano.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL<sup>3</sup>**

El apoderado del Ministerio de Educación Nacional estando dentro del término se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, manifestó que los requisitos para la convalidación de títulos del área de la salud están taxativamente señalados en la Resolución 6950 de 15 de mayo 2015, donde se establece que el criterio aplicable es el de evaluación académica y, por lo tanto, no es posible aplicar el criterio de caso similar.

Adujo que, en todo caso, no es posible aplicar el criterio de caso similar respecto de las personas que indica la parte actora, en la medida en que en 2 de los casos, a la fecha de la presentación de la solicitud ya habían transcurrido más de 8 años desde la expedición de la convalidación.

---

<sup>2</sup> Págs. 1 a 3, archivo “1 DEMANDA NULIDAD”, subcarpeta “02DemandaYAnexos”, carpeta “01Cuaderno1Principal”.

<sup>3</sup> Págs. 19 a 23, archivo “08Folios111A141”, carpeta “01Cuaderno1Principal”.

Sostuvo que, si bien el tercer caso es de 2015, debe superarse la evaluación académica y cumplirse con los requisitos de la norma vigente, en procura de la defensa del interés público, lo que implica que, si en el pasado se cometió un error en un trámite, el mismo no puede continuarse bajo el pretexto del derecho a la igualdad, pues se determinó que en los casos invocados por la parte demandante se realizó un estudio precario y superficial que no tuvo en cuenta los fundamentos establecidos en la Resolución No. 5547 de 2005 que era aplicable para la época.

Señaló que, en el presente caso CONACES emitió concepto desfavorable con fundamento en que en Colombia la nefrología es una segunda especialidad ofrecida para médicos que posean título de especialista en medicina interna, la cual no posee la demandante.

Expresó que a la accionante se le corrió traslado del concepto emitido por la CONACES y tuvo la oportunidad de presentar los recursos correspondientes en sede administrativa, razón por la cual no se le vulneró su derecho al debido proceso.

Resaltó la importancia de la evaluación académica en el procedimiento de convalidación de títulos del área de la salud obtenidos en el exterior, de cara a garantizar su asimilación o equivalencia con los otorgados internamente.

Afirmó que la actora no demuestra la afectación a los derechos al trabajo y al mínimo vital alegada y, por el contrario, es claro que el procedimiento de convalidación de títulos exalta y garantiza justamente el derecho al trabajo, pues con este se pretende establecer y garantizar la aptitud profesional para el adecuado ejercicio de aquel derecho, con miras a reducir el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional.

Expresó que en todo caso la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita posee el pregrado de medicina, con el cual puede ejercer su profesión y acceder al mínimo vital que también señala como afectado.

Agregó que la parte accionante se limitó a citar jurisprudencia sobre los perjuicios inmateriales, pero no señaló cómo se vio afectada y tampoco los probó.

Finalmente, propuso las excepciones que denominó presunción de legalidad de los actos administrativos, inexistencia de concepto de violación en los actos acusados, ineptitud sustantiva de la demanda – indebida acumulación de pretensiones y genérica. De las anteriores, la segunda y la tercera fueron resueltas en auto de 22 de octubre de 2020<sup>4</sup>, al tratarse de medios exceptivos de naturaleza previa.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

#### **3.1. Parte demandante<sup>5</sup>**

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Agregó que está demostrado que la diferencia entre las fechas de otorgamiento de los títulos de la accionante y el de la señora María Alejandra Rincón Peñaloza no excede los 8 años.

Añadió que está probado con la declaración testimonial de la señora Liliana Lizcano Amézquita que la demandante sufrió daños morales con ocasión de la no convalidación de su título de nefrología.

<sup>4</sup> Archivo "20AutoReprogramaAudiencia", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>5</sup> Archivo "36AlegatosConclusionDemandante", carpeta "01Cuaderno1Principal".

### 3.2. Ministerio de Educación Nacional<sup>6</sup>

Reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

### 3.3. Ministerio público

Guardó silencio en esta oportunidad.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia le confirió a la demandante el título de Médica Cirujana el 8 de junio de 2001.<sup>7</sup>

1.2. La Universidad Los Andes de Venezuela le otorgó a la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita el título de Especialista en Nefrología el 3 de diciembre de 2015.<sup>8</sup>

1.3. La accionante solicitó la convalidación del anterior título ante el Ministerio de Educación Nacional mediante el radicado No. CNV-2016-0008001 de 28 de julio de 2016.<sup>9</sup>

1.4. Dentro del anterior trámite la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, emitió concepto en el que recomendó no convalidar, con fundamento en que el Colombia la Nefrología es una segunda especialidad ofrecida para médicos que posean título de Especialista en Medicina Interna, formación que no fue acreditada por la actora.<sup>10</sup>

1.5. El 3 de enero de 2017 el Ministerio de Educación Nacional le dio traslado a la accionante del concepto académico emitido por la CONACES y le concedió el término de un mes para que aclarara o complementara la documentación allegada y se pronunciara sobre los aspectos analizados por el evaluador.<sup>11</sup>

1.6. Por medio de escrito radicado el 2 de febrero de 2017 se pronunció sobre el referido concepto, oportunidad en la cual solicitó que no fuera tenido en cuenta y que, en su lugar, se aplicara el criterio de caso similar ante la preexistencia de otros casos semejantes como el de la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza.<sup>12</sup>

1.7. El 7 de abril de 2017 la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES reiteró su concepto negativo.<sup>13</sup>

1.8. Mediante Resolución No. 9843 del 15 de mayo de 2017, notificada en la misma fecha, el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación del

<sup>6</sup> Archivo "38AlegatosConclusionLime", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>7</sup> Archivo "09Folio118CdArchivo5", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>8</sup> Archivo "09Folio118CdArchivo5", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>9</sup> Así se desprende del primer considerando de la Resolución No. 9843 de 15 de mayo de 2017 y del concepto emitido por CONACES (pág. 2, archivo "11Folio118CdArchivo7", y pág. 1, archivo "07Folio118CdArchivo3", carpeta "01Cuaderno1Principal").

<sup>10</sup> Archivo "14Folio118CdArchivo10", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>11</sup> Archivo "14Folio118CdArchivo10", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>12</sup> Archivo "08Folio118CdArchivo4", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>13</sup> Archivo "07Folio118CdArchivo3", carpeta "01Cuaderno1Principal".

título de Especialista en Nefrología, otorgado el 3 de diciembre de 2015 a Yeny Piedad Lizcano por la Universidad de los Andes (Venezuela), con fundamento en el concepto emitido por la Comisión Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES.<sup>14</sup>

1.9. La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el anterior acto administrativo el 26 de mayo de 2017.<sup>15</sup>

1.10. A través de Resolución No. 16048 del 14 de agosto de 2017, notificada el 16 de agosto del mismo año, la entidad accionada resolvió negativamente el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 09843.<sup>16</sup>

1.11. La señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita es la madre de Luisa Valentina, Samuel Felipe y María Catalina Neme Lizcano, quienes nacieron el 5 de marzo de 2003, el 1° de marzo de 2004 y el 11 de mayo de 2005, respectivamente.<sup>17</sup>

## 2. PROBLEMAS JURÍDICOS

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en audiencia inicial de 4 de febrero de 2020<sup>18</sup>, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los actos enjuiciados adolecen de nulidad por falsa motivación porque presuntamente el Ministerio de Educación Nacional aplicó erróneamente el criterio de evaluación académica a la solicitud de convalidación de la demandante, cuando en su lugar debió utilizarse el de caso similar?
- ¿Los actos demandados están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer el Ministerio de Educación Nacional desconoció el derecho de igualdad de la accionante, al no tener en cuenta las pruebas que demostraban que en otros casos se había convalidado el título de Especialista en Nefrología, otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela?
- ¿Le asiste derecho a la señora Yenny Piedad Lizcano Amézquita a que el Ministerio de Educación Nacional le (i) convalide el título de Especialista en Nefrología, otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela; y, (ii) reconozca y pague los perjuicios morales materiales solicitados en la demanda?

## 3. DE LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE POSGRADO OBTENIDOS EN EL EXTERIOR

Los artículos 26<sup>19</sup> y 67<sup>20</sup> superiores contemplan el deber del Estado colombiano de inspeccionar y vigilar la calidad de los servicios educativos. Esta delicada responsabilidad de estandarizar los conocimientos mínimos requeridos para el desempeño de una profesión cuenta con una doble condición de derecho y de servicio público. Así, la administración pública debe fijar las pautas de calidad de los programas académicos ofertados a nivel nacional, y controlar

<sup>14</sup> Archivo "11Folio118CdArchivo7", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>15</sup> Así se desprende de los considerandos sobre el trámite de convalidación de la Resolución No. 16048 de 14 de agosto de 2017 (pág. 2, archivo "10Folio118CdArchivo6", carpeta "01Cuaderno1Principal").

<sup>16</sup> Archivo "10Folio118CdArchivo6", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>17</sup> Así consta en los registros civiles de nacimiento obrantes en el archivo "registros civiles", subcarpeta "01DemandaYAnexos", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>18</sup> Págs. 7 a 8, archivo "10Folios173A204", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>19</sup> "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. **La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.** Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social."

<sup>20</sup> 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;

que los estudios cursados en el extranjero sean equivalentes a los impartidos en Colombia para su convalidación.

Por eso, la Ley 30 de 1992<sup>21</sup> no solo fijó los mecanismos de evaluación de los programas colombianos de educación superior, sino que también definió la entidad responsable de homologar y convalidar los estudios foráneos. Esta competencia, prevista en el artículo 38, en principio fue otorgada al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES, pero posteriormente fue atribuida al Ministerio de Educación Nacional<sup>22</sup>.

Puntualmente, el numeral 2.17 del artículo 2 del Decreto 5012 de 2009<sup>23</sup> le asignó al referido ente ministerial la función de formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras. Específicamente, en el artículo 29 ibidem se determinó que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es la encargada de convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.

Posteriormente, en el año 2012, con el Decreto Ley 019 de 2012<sup>24</sup>, se especificaron los términos y condiciones que tendría en cuenta el Ministerio de Educación Nacional para convalidar los títulos de la siguiente forma:

*“El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.*

*Igualmente, contará con dos (2) meses cuando el título que se somete a convalidación corresponda a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, siempre que se trate del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los títulos no mayor a ocho (8) años.*

*Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados en el inciso anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.*

*Los términos establecidos en el presente artículo se contarán a partir de la fecha de recibo en debida forma de la documentación requerida.*

*PARÁGRAFO. Si vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Ministerio de Educación Nacional no se ha pronunciado de fondo frente a la solicitud de convalidación, el Ministerio contará con cinco (5) días hábiles para decidir.”*

En vigencia de esta norma, el Ministerio de Educación Nacional reguló la convalidación de títulos extranjeros mediante las Resoluciones 21707 de 2014 y

<sup>21</sup> "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

<sup>22</sup> A través de los Decretos 2230 de 2003, 4675 de 2006, 1306 de 2009 y 5012 de 2009.

<sup>23</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>24</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

6950 de 2015<sup>25</sup>, esta última bajo la cual se desarrolló la actuación administrativa objeto del presente proceso.

Sobre el estudio de la documentación y su trámite posterior, la Resolución No. 6950 de 15 de mayo de 2015 dispuso lo siguiente:

**“Artículo 2. Requisitos para la Convalidación.** Para efectos de adelantar el trámite de convalidación, el solicitante debe presentar ante el Ministerio de Educación Nacional los siguientes documentos:

1. Solicitud diligenciada en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.
2. Fotocopia del diploma legalizado o apostillado, según corresponda, del título que se pretende convalidar. El diploma del título original debe estar debidamente legalizado, por vía diplomática o con sello de apostilla.
3. Original o copia del certificado de calificaciones, debidamente legalizado o apostillado
4. Para estudios de posgrado, se deberá anexar copia del documento de pregrado otorgado por la institución de educación superior legalmente reconocida en Colombia o copia de la resolución que otorga la convalidación del título de pregrado emitida por este Ministerio, si el título de pregrado fue obtenido en el extranjero.
5. Fotocopia del documento de identidad del solicitante.
6. Comprobante de pago de la tarifa correspondiente, a nombre del solicitante.

**Parágrafo 1.** Cuando se trate de un programa del área de la salud, o de un título propio o no oficial se deberá presentar el plan de estudios del programa.

**Parágrafo 2.** El plan de estudios debe contener una descripción de las asignaturas cursadas, el número de créditos y la intensidad horaria del programa. Cuando el certificado de calificaciones contenga esta información no se deberá presentar el plan de estudios.

(...)

**Artículo 9. Radicación de la Documentación.** El solicitante deberá radicar la documentación requerida en debida forma y con el lleno de los requisitos exigidos en el artículo 2 de la presente Resolución.

(...)

**Artículo 11. Traslado Concepto Académico Desfavorable.** Si de conformidad con el artículo 3, numeral 3) de la presente Resolución, el título cuya convalidación se solicita requiere de evaluación académica, y con ocasión a la misma se emite concepto desfavorable para el solicitante por parte de la CONACES, el Ministerio de Educación Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes de haberse emitido el referido concepto, deberá correr traslado del mismo al interesado para que un plazo no mayor a un (1) mes presente sus argumentos u observaciones.

El término que dure el traslado al interesado interrumpe los términos establecidos para proferir resolución por parte del Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 12. Decisión.** Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud de convalidación.

Contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley, el de reposición será resuelto por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación por la Dirección de Calidad de la Educación Superior.”

<sup>25</sup> Disponible en la página web: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=72060>. El Despacho deja constancia que si bien tal acto administrativo fue derogado por la Resolución No. 20797 de 9 de octubre de 2017, se tendrá en cuenta dado que resulta aplicable al encontrarse vigente cuando se dio inicio a la actuación administrativa y se proferieron los actos demandados.

#### 4. DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD<sup>26</sup>

La igualdad es una garantía constitucional que se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Carta Política de 1991. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado dicho concepto estableciendo diferentes elementos para su verdadera y efectiva aplicación. Se ha afirmado que la igualdad *“cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico”*.

De esta manera, se ha reconocido que la igualdad como componente que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad real, implica: *“(i) La protección que requieren los intereses de las personas que se hallan en situación de indefensión, y (ii) la implementación de los principios de igualdad ante la ley, es decir, que la autoridad encargada de poner en práctica la ley deberá aplicarla de la misma forma a todas las personas; igualdad de trato, que implica que el legislador debe brindar una protección igualitaria y en el evento en que se establezcan diferenciaciones éstas deben obedecer a propósitos razonables y constitucionales; y la prohibición constitucional de discriminación siempre que los criterios diferenciadores para brindar la protección sean el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y opinión política o filosófica”*.

La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la igualdad se erige como uno de los pilares fundamentales de la estructura del Estado Social de Derecho. Así, se ha buscado extender este precepto hasta lograr la superación plena de la igualdad meramente formal. En la Sentencia T- 861 de 1999, por ejemplo, se dijo al respecto lo siguiente:

*“Como acertadamente lo sostuvo el ad quem en su decisión, invocando la jurisprudencia de esta Corte, **el derecho establecido por el Constituyente en el artículo 13 de la Carta implica un concepto relacional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende, merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan.***

*La aplicación del principio de igualdad en los términos referidos, tiene como finalidad determinar, en cada caso concreto entendida la discriminación como el trato diferente a situaciones iguales o simplemente el trato diferente que no tiene justificación”*.

Para la Alta Corporación<sup>27</sup>, esta circunstancia relacional, en lo que corresponde a la igualdad de trato, comporta el surgimiento de dos mandatos específicos cuyo origen responde al deber ser que le es inherente, esto es, (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho distintos.

Los antedichos mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: a) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; b) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; c) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y d) la de dar un trato diferente

<sup>26</sup> Tomado y adaptado de las sentencias de la Corte Constitucional T-311 de 2016 M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio; y, T-030 de 2017 M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>27</sup> Sentencia C-304 de 2019. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

Ahora bien, la Corte ha expresado que el examen de validez constitucional de un trato diferenciado entre dos sujetos o situaciones (*tertium comparationis*), consiste en determinar si el criterio de distinción utilizado por la autoridad pública o el particular fue usado con estricta observancia del principio de igualdad (artículo 13 C.P.), a través de un juicio simple compuesto por distintos niveles de intensidad (débil, intermedio o estricto) que permiten el escrutinio constitucional de la medida. En otras palabras, se trata de una escala de intensidades que permiten la verificación de la aplicación del principio de igualdad, en una determinada actuación pública o privada.

El *test de igualdad es débil*: cuando el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si el trato diferente que se enjuicia, creó una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.<sup>28</sup> Se requiere la aplicación de un *test intermedio de igualdad* cuando: i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.<sup>29</sup>

Por último, el *test estricto de igualdad*: surge cuando las clasificaciones efectuadas se fundan en criterios "*potencialmente discriminatorios*", como son la raza o el origen familiar, entre otros (artículo 13 C.P.), desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta (artículos 19, 42, 43 y 53 C.P.), restringen derechos a ciertos grupos de la población o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 7° y 13 C.P.).

En este escenario, el análisis del acto jurídico objeto de censura por desconocimiento del principio de igualdad debe abarcar los siguientes elementos: i) la medida utilizada debe perseguir ya no solo un objetivo no prohibido, sino que debe buscar la realización de un fin constitucionalmente imperioso -juicio de razonabilidad-; y ii) el medio utilizado debe ser necesario, es decir no basta con que sea potencialmente adecuado, sino que debe ser idóneo -juicio de proporcionalidad-.

La robustez del control al utilizar el test estricto es de aplicación excepcional, pues se limita a aquellas situaciones que están relacionadas con materias como son: i) las prohibiciones no taxativas contenidas en inciso 1° del artículo 13 de la Constitución; ii) medidas normativas sobre personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares o discretas; iii) **medidas diferenciales entre personas o grupos que *prima facie*, afectan gravemente el goce de un derecho fundamental**; o iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio para un grupo social y excluye a otros en términos del ejercicio de derechos fundamentales.

En conclusión, la aplicación del test de igualdad para verificar la violación a ese principio, implica un análisis a partir de niveles cada uno con un grado diferente de intensidad, de tal suerte que el juicio será leve, intermedio o estricto, conforme a la norma y a la situación objeto de estudio.

---

<sup>28</sup> Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: i) que la medida persiga un objetivo legítimo; ii) el trato debe ser potencialmente adecuado; y iii) no debe estar prohibido por la Constitución.

<sup>29</sup> En estos eventos, el análisis del acto jurídico es más exigente que el estudio realizado en el nivel leve, puesto que requiere acreditar que: i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea *constitucionalmente importante*. Además: ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino *efectivamente conducente* para alcanzar el fin buscado con la norma u actuación objeto de control constitucional.

## 5. DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CONFIANZA LEGÍTIMA<sup>30</sup>

Conforme al artículo 83 de la Constitución Política, *“las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estos”*.

Este principio, que se aplica a todas las relaciones jurídicas, sean estas públicas o privadas, es entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, entre sí y ante aquellas. En otras palabras, *“permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”*.

La Corte ha señalado que como corolario de la máxima de la buena fe se han desarrollado los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio que, aunque íntimamente relacionados, cuentan con identidad propia. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte ha sostenido que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, *“cuando la administración pública ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”*.

Para que se configure este principio la Corte ha decantado los siguientes presupuestos generales: (i) la necesidad de preservar de manera concreta un interés público, esto es, resulta indispensable para la administración generar un cambio en sus actuaciones en aras de proteger el interés general; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta acorde con el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad.

En esa medida, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito en las condiciones que regulan las relaciones con los administrados, en donde exista una expectativa justificada, deben estar precedidas de un periodo de transición donde se brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que se ajusten a la nueva situación jurídica. Esa confianza, producto de la buena fe, da lugar a la aplicación de soluciones por parte del Estado, sin que esto signifique una donación, reparación, resarcimiento o indemnización a favor del particular, ni el desconocimiento del principio del interés general.

Ahora bien, no toda expectativa se encuentra jurídicamente protegida. La confianza debe ser justificada y solo se protegen aquellas circunstancias *“objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles”*. En otras palabras, el principio de confianza legítima solo opera ante comportamientos justificados, razonables y genuinos, donde el particular tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente; y no cobija aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo.

---

<sup>30</sup> Ibid.

## **6. DE LOS DERECHOS AL TRABAJO Y A ESCOGER Y EJERCER PROFESIÓN U OFICIO<sup>31</sup>**

El derecho al trabajo, reconocido en los artículos 25 y 26 de la carta superior, ha sido desarrollado por la Corte Constitucional como una prerrogativa relacionada con otros derechos fundamentales, que aseguran, entre otros, la vida digna de las personas. En efecto, la Corte ha sostenido que *“el derecho al trabajo adquiere una innegable importancia como condición, en la mayoría de los casos insustituible, para la realización de los derechos fundamentales, motivo por el cual la realización de los supuestos que lo hagan posible constituye uno de los asuntos más relevantes que deben ser atendidos no solo por el Estado sino por la sociedad en conjunto. El texto constitucional colombiano da fe de la enorme importancia que adquiere el derecho al trabajo en este panorama, no solo como medio de participación activa en la economía sino, adicionalmente, como herramienta para la realización del ser humano como ciudadano, esto es, como integrante vivo de la asociación que aporta de manera efectiva elementos para la consecución de los fines de la sociedad”*.

En ese mismo sentido, la libertad de escoger profesión u oficio está, íntimamente, ligada con el derecho al trabajo, toda vez que ambos representan dos etapas conexas para el desarrollo del individuo. De tal manera que, una vez el ciudadano elige libremente y en el marco de la autonomía de la voluntad una profesión u oficio y, posteriormente, ejerce dicha preparación en el ámbito laboral se genera, automáticamente, una unión directa entre ese derecho y el derecho mismo al trabajo.

La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a escoger libremente una profesión u oficio, reconoce la potestad que tienen todas las personas de escoger la actividad a la que quieren dedicarse de acuerdo a sus intereses, habilidades y aptitudes, la cual debe desarrollarse en condiciones de libertad e igualdad. Tal posibilidad, vinculada estrechamente a la expresión de la autonomía de la voluntad y a los derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad de oportunidades, garantiza que las personas tengan constitucionalmente la opción de seleccionar la labor que quieren ejercer profesionalmente, o el arte u oficio al que se quieren dedicar, sin intromisiones indebidas del Estado, ni de los particulares, a menos que conlleven un riesgo social, o que para su ejercicio estén sujetos a la exigencia legal de títulos de idoneidad.

En efecto, la Corte Constitucional ha afirmado que la potestad de elegir profesión u oficio, supone el ejercicio de esa actividad con posterioridad, de esa manera, se ha considerado que el derecho a elegir profesión u oficio puede verse afectado si no logra ejercerse en condiciones dignas y de igualdad en el ámbito laboral, resaltando la conexión que existe entre la libertad de escoger profesión y oficio y el derecho al trabajo en general.

Bajo ese contexto, se puede concluir que la relación entre el derecho a escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo, permite sostener, que, del ejercicio de actividades profesionales elegidas conforme a la Constitución y la ley, la persona puede devengar su sustento. De allí que una violación del derecho constitucional a la libertad de escoger profesión y oficio pueda implicar, eventualmente, la vulneración también del derecho al trabajo de una persona, si se le impide a un profesional realizar las competencias para las que está capacitado, cuando su propósito es el de recabar su sustento personal del ejercicio de una profesión específica, en cualquiera de las modalidades laborales, protegidas conforme al artículo 25 de la Constitución Política.

---

<sup>31</sup> Tomado y adaptado de la sentencia de la Corte Constitucional T-763 de 2014. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En reiterados pronunciamientos de esta Corte se ha expresado que el derecho constitucional fundamental al trabajo, participa de la naturaleza de derecho-deber, lo cual se extrae no sólo del artículo 25, sino inclusive del artículo 53, que prevé, entre otros, como principios mínimos esenciales aplicables tanto a trabajadores dependientes como independientes, el de la igualdad de oportunidades y el de que la ley no puede menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de éstos.

Ahora bien, uno de los objetivos directos del reconocimiento de la libertad de elegir profesión u oficio y ejercerla en condiciones dignas, es la de asegurar un ingreso que garantice unas condiciones dignas en el desarrollo de la vida. En ese orden, los derechos a ejercer profesión u oficio y al trabajo tienen la especial connotación de servir como instrumento para que una persona pueda garantizar el mínimo vital pues, esos derechos permiten que las personas obtengan una calidad de vida acorde con sus intereses.

## 7. CASO CONCRETO

**7.1.** ¿Los actos enjuiciados adolecen de nulidad por falsa motivación porque presuntamente el Ministerio de Educación Nacional aplicó erróneamente el criterio de evaluación académica a la solicitud de convalidación de la demandante, cuando en su lugar debió utilizarse el de caso similar?

En torno a esta inconformidad el apoderado de la parte demandante señala que los actos demandados fueron expedidos con falsa motivación, como quiera que el Ministerio de Educación Nacional estableció erróneamente que no se podía aplicar el criterio de "caso similar", cuando se demostró que sí se cumplían los requisitos para el efecto, pues se aportaron 3 casos en los que se convalidó el título de especialista en nefrología de la Universidad Los Andes de Venezuela, el mismo que fue obtenido por la accionante.

Por su parte, la entidad accionada sostiene que los requisitos para la convalidación de títulos del área de la salud están taxativamente señalados en la Resolución 6950 de 15 de mayo 2015, donde se establece que el criterio aplicable es el de evaluación académica y, por lo tanto, no es posible aplicar el criterio de caso similar.

En lo que respecta a la falsa motivación como causal de nulidad, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa ha decantado que se presenta cuando no existe concordancia entre la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo. En extenso, indicó:

***"Sobre la falsa motivación,** la Sección... ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. **Para que prospere** la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, **la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a)** O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; **o b)** Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"<sup>32</sup>(Negrilla y subraya fuera de texto).*

De manera tal que, cuando las consideraciones de un acto no corresponden con la realidad, ni permiten justificar la decisión que adopta la autoridad

---

<sup>32</sup> Sentencia de 26 de julio de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). C.P. Dr. Milton Chaves García.

administrativa, se está en presencia de un acto falsamente motivado, lo cual afecta su validez, entendida ésta, como la correcta adecuación de un pronunciamiento al ordenamiento jurídico.

Descendiendo al caso concreto, el Despacho encuentra que está acreditado que la accionante es médica cirujana de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia<sup>33</sup> y Especialista en Nefrología de La Universidad Los Andes de Venezuela, título de posgrado que obtuvo el 3 de diciembre de 2015<sup>34</sup>.

Igualmente, está demostrado que mediante solicitud radicada ante el Ministerio de Educación Nacional con el No. CNV-2016-0008001 de 28 de julio de 2016, la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita solicitó la convalidación del título de Nefrología obtenido en el vecino país.

Dentro del anterior trámite la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, emitió concepto en el que recomendó no convalidar, con fundamento en que, en Colombia la nefrología es una segunda especialidad ofrecida para médicos que posean título de especialista en medicina interna, formación que no fue acreditada por la actora.<sup>35</sup>

El 3 de enero de 2017 el Ministerio de Educación Nacional le dio traslado a la accionante del concepto académico emitido por la CONACES y le concedió el término de un mes para que aclarara o complementara la documentación allegada y se pronunciara sobre los aspectos analizados por el evaluador.<sup>36</sup>

Por medio de escrito radicado el 2 de febrero de 2017, la parte actora se pronunció sobre el referido concepto, oportunidad en la cual solicitó que no fuera tenido en cuenta y que, en su lugar, se aplicara el criterio de caso similar ante la preexistencia de otros casos semejantes.<sup>37</sup>

Mediante Resolución No. 9843 del 15 de mayo de 2017, notificada en la misma fecha, el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación del título de Especialista en Nefrología, otorgado el 3 de diciembre de 2015 a Yeny Piedad Lizcano, por la Universidad de los Andes (Venezuela).<sup>38</sup>

Como fundamento de lo anterior, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional señaló que, según el artículo 5 de la Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015, la convalidación de títulos del área de la salud debe someterse a evaluación académica. Por lo tanto, trajo a colación el concepto negativo emitido por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES para el caso de la demandante, referido anteriormente.

Luego, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el anterior acto administrativo el 26 de mayo de 2017, argumentando principalmente que en su caso debió aplicarse el criterio de caso similar ya que el Ministerio mediante Resolución No. 10530 de 2013 convalidó el título de Nefrología, conferido por la misma universidad a la Dra. Maira Alejandra Rincón Peñaloza, identificada con C.C. No. 37.198.616.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Archivo "09Folio118CdArchivo5", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>34</sup> Archivo "09Folio118CdArchivo5", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>35</sup> Archivo "07Folio118CdArchivo3", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>36</sup> Archivo "14Folio118CdArchivo10", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>37</sup> Archivo "08Folio118CdArchivo4", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>38</sup> Archivo "11Folio118CdArchivo7", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>39</sup> Así se desprende de los considerandos sobre el trámite de convalidación de la Resolución No. 16048 de 14 de agosto de 2017 (pág. 2, archivo "10Folio118CdArchivo6", carpeta "01Cuaderno1Principal").

A través de Resolución No. 16048 del 14 de agosto de 2017, notificada el 16 de agosto del mismo año, la entidad accionada resolvió negativamente el Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 09843<sup>40</sup>.

En dicha oportunidad, el ente ministerial sostuvo que (i) según el numeral 3 del artículo 3 de la Resolución No. 6950 de 2015, si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica ante la CONACES; (ii) en el caso concreto, dicha entidad emitió dos pronunciamientos al respecto en los cuales se recomendó no convalidar; y, (iii) la solicitante no aportó en el recurso de apelación documentos adicionales que permitieran establecer que tenía formación académica en medicina interna.

Añadió que, de acuerdo con la Resolución 06950 del 15 de mayo de 2015, no es posible aplicar el criterio de caso similar como lo indica la convalidante, puesto que los requisitos para la convalidación de títulos del área de la salud están taxativamente señalados en dicho acto administrativo, donde se establece que el criterio aplicable para estos casos es la evaluación académica.

Examinado lo anterior, es pertinente traer a colación el capítulo II de la Resolución No. 6950 de 15 de mayo de 2015, denominado “De los criterios aplicables para la convalidación de títulos”, el cual determinó los supuestos fácticos que debía evaluar el Ministerio de Educación Nacional al momento desarrollar esta labor. Para el caso de los títulos oficiales de pregrado y posgrado, esos supuestos atendían a unos criterios de verificación jerárquicos y excluyentes, así:

**“Artículo 3. Convalidación de títulos oficiales de pregrado y posgrado. Sin perjuicio de lo dispuesto más adelante respecto de los programas del área de la salud y de pregrado en derecho, contaduría y educación, para efectos del trámite de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado, se deberá realizar una evaluación legal de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios le es aplicable:**

1. Programa o institución acreditada, o su equivalente en el país de procedencia. Se encuentra dentro de este criterio cuando el título que se solicita convalidar cuenta con alguna de las dos siguientes condiciones:

a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.

b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.

Para la aplicación del criterio de convalidación por acreditación, la fecha de obtención del título debe estar comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación del programa o de la institución que otorgó el título que se pretende convalidar.

Si la solicitud presentada por el interesado se encasilla dentro de este primer criterio, se procederá a convalidar el título. El trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

**2. Caso similar. Se encuentra dentro de este criterio cuando el título que se somete a convalidación, corresponde a un programa académico que hubiera**

<sup>40</sup> Archivo “10Folio118CdArchivo6”, carpeta “01Cuaderno1Principal”.

**sidó evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o por el ICFES, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:**

1. Debe tratarse del mismo programa académico, es decir tener la misma denominación.
2. Debe tratarse de la misma institución que otorgó el título.
3. Debe existir una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos y su respectiva resolución no superior a ocho (8) años.

**En este evento, una vez verificadas las condiciones señaladas anteriormente, la solicitud de convalidación se resolverá en el mismo sentido de la decisión que sirvió como referencia.** El trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

Una decisión de convalidación realizada por aplicación del criterio de caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación.

**3. Evaluación académica.** Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, **se someterá la documentación a proceso de evaluación académica ante la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior —CONACES-** sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.

Este trámite se adelantará en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

**Parágrafo.** Para la convalidación de títulos provenientes de países con los cuales el Estado colombiano haya ratificado convenios de convalidación de títulos, se tendrán en cuenta los criterios definidos en este artículo." (Negrillas Fuera de texto original)

Según la Real Academia Española, la expresión sin perjuicio es una alocución adverbial que significa "dejando a salvo"<sup>41</sup>. Conforme a lo anterior, de la norma en cita es posible concluir que para los casos en los que se pretenda la convalidación de un título del área de la salud otorgado por una institución de educación superior extranjera, no se debe utilizar el procedimiento concerniente a identificar en su orden cuál de los criterios -caso similar, evaluación académica- resulta aplicable.

Por el contrario, se advierte que la intención del Ministerio de Educación Nacional fue la de regular de manera específica los requisitos para la convalidación de los referidos títulos académicos. En efecto, líneas más adelante el artículo 5 de la Resolución 6950 de 2015 prevé expresamente que "para efectos de la convalidación de títulos en el área de la salud, **todos éstos deberán someterse a evaluación académica** por parte de la Sala del Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES- sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera."

En ese orden de ideas, es claro que en el presente caso no resultaba aplicable el criterio de caso similar, sino que debía efectuarse necesariamente la evaluación académica por parte de la CONACES, tal como ocurrió. En consecuencia, la parte actora no probó que los actos demandados estuviesen

<sup>41</sup> Disponible en la página web: <https://dle.rae.es/perjuicio?m=form2#31keUjC>

viciados de nulidad por falsa motivación, dado que el Ministerio de Educación Nacional determinó correctamente el criterio que debía aplicarse a la solicitud de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita.

**7.2.** ¿Los actos demandados están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer el Ministerio de Educación Nacional desconoció el derecho de igualdad de la accionante, al no tener en cuenta las pruebas que demostraban que en otros casos se había convalidado el título de Especialista en Nefrología, otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela?

De conformidad con el Consejo de Estado<sup>42</sup>, la infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo como una causal de nulidad, se da bajo tres supuestos: (i) falta de aplicación; (ii) aplicación indebida; o, (iii) interpretación errónea. Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, ocurre la primera forma de violación, esto es, la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso. También sucede esa forma de violación cuando el juez acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio.

Como se determinó en el marco normativo y jurisprudencial, el derecho a la igualdad y los principios de buena fe y confianza legítima son postulados constitucionales y, por tanto, deben ser aplicados por las autoridades públicas en toda clase de actuaciones administrativas. Sin embargo, al tratarse de mandatos amplios, para estudiar si en el presente caso se aplicaron o no, debe recurrirse a los hechos puntuales alegados por las partes.

La demandante sostiene que en los casos de los señores Maira Alejandra Rincón Peñaloza, Olga Patricia Daza López y Aristarco Díaz Ortega se les convalidó el mismo título de posgrado obtenido por la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita, con fundamento en el concepto favorable de ASCOFAME y CONACES y sin exigírseles el título de medicina interna.

El Ministerio de Educación Nacional aduce que debe superarse la evaluación académica y cumplirse con los requisitos de la norma vigente, en procura de la defensa del interés público, lo que implica que, si en el pasado se cometió un error en un trámite, el mismo no puede continuarse bajo el pretexto del derecho a la igualdad, pues se determinó que en los casos invocados por la parte demandante se realizó un estudio precario y superficial que no tuvo en cuenta los fundamentos establecidos en la Resolución No. 5547 de 2005 que era aplicable para la época.

Igualmente, resaltó la importancia de la evaluación académica en el procedimiento de convalidación de títulos del área de la salud obtenidos en el exterior, de cara a garantizar su asimilación o equivalencia con los otorgados internamente.

Descendiendo al caso concreto, es posible afirmar que a los señores Olga Patricia Daza López, Aristarco Díaz Ortega y Maira Alejandra Rincón Peñaloza les fueron resueltas favorablemente sus solicitudes de convalidación a través de las

---

<sup>42</sup> Sentencia de 15 de marzo de 2012, radicado Nro.: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660) **citada a su vez por la Sección Primera de esa misma Corporación en sentencia de 4 de agosto de 2016**, radicado Nro.: 11001-0324-000-2003-00501-01, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

Resoluciones Nos. 1645 de 2 de abril de 2007<sup>43</sup>, 6434 de 12 de junio de 2012<sup>44</sup> y 0530 de 6 de agosto de 2013<sup>45</sup>, respectivamente.

Sin embargo, en lo que tiene que ver con el derecho a la igualdad, este implica un concepto relacional, que requiere determinar si debía existir un trato igual o diferenciado y, en caso de ser diferenciado, si éste resulta válido a la luz de la Constitución Política, lo cual se determina a través del juicio de igualdad.

Así las cosas, en primer lugar, se hace necesario realizar un ejercicio de comparación entre las condiciones de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita y las de los señores Olga Patricia Daza López, Aristarco Díaz Ortega y Maira Alejandra Rincón Peñaloza. Para el efecto, el Despacho encuentra que se pueden evaluar los siguientes criterios, que permiten establecer de manera formal si se encuadra dentro de alguna de las reglas referidas en líneas inmediatamente anteriores:

- El título a convalidar, con el fin de determinar si se trata del mismo de la actora o al menos de uno relacionado con el área de la salud;
- La fecha de la solicitud y el régimen aplicable, dado que, como se advirtió anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional ha expedido diversos actos administrativos que regulan la convalidación de títulos otorgados en el extranjero;
- El criterio aplicado por la entidad demandada, por ejemplo, caso similar, o evaluación académica, entre otros, en virtud a que cada uno de ellos cuenta con reglamentación específica que requiere de la acreditación de diferentes requisitos y/o trámites; y,
- La decisión, para establecer el trato otorgado.

Revisados los expedientes administrativos de los convalidantes sujetos a comparación<sup>46</sup>, se encuentra:

Convalidante	Título que se solicitó convalidar	Fecha de solicitud	Régimen aplicable	Criterio	Decisión
Yeny Piedad Lizcano Amézquita	Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad Los Andes de Venezuela el 3 de diciembre de 2015	28 de julio de 2016	Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015	Evaluación académica – realizada por CONACES	No convalidar
Maira Alejandra Rincón Peñaloza	Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad Los Andes de Venezuela el 7 de diciembre de 2012	8 de abril de 2013	Resolución 5547 de 1° de diciembre de 2005	Evaluación académica – realizada por ASCOFAME	Convalidar
Aristarco Díaz Ortega	Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad Los Andes de Venezuela el 9 de diciembre de 2011	3 de mayo de 2012	Resolución 5547 de 1° de diciembre de 2005	<b>Caso similar</b>	Convalidar
Olga Patricia Daza López	Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad Los Andes de Venezuela el 13 de diciembre de 2006	26 de enero de 2007	Resolución 5547 de 1° de diciembre de 2005	<b>Caso similar</b>	Convalidar

<sup>43</sup> Pág. 93, archivo "29RespuestaMinisterioEducacion", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>44</sup> Pág. 123, archivo "29RespuestaMinisterioEducacion", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>45</sup> Archivo "10530-060813-mairaalejandrarinconpenaloza811201735715 pm", subcarpeta "02DemandaYAnexos", carpeta "01Cuaderno1Principal".

<sup>46</sup> Archivos 5 a 14 y "29RespuestaMinisterioEducacion", carpeta "01Cuaderno1Principal".

De lo anterior se advierte que, los casos reseñados poseen similitudes y diferencias, razón por la cual ha de establecerse cuáles son más relevantes de cara a determinar el trato que debía darse.

Así, en lo que tiene que ver con los señores Olga Patricia Daza López y Aristarco Díaz Ortega se encuentra que las diferencias presentadas frente al caso de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita son más dominantes. Pese a que todos solicitaron la convalidación de un título idéntico en cuanto a su denominación e institución educativa que lo otorga, el criterio aplicado en estos casos (caso similar) difiere de los empleados para la accionante (*Evaluación académica – realizada por CONACES*).

Estas diferencias justifican el trato diferente que fue dado.

Ahora, frente a la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza, el Despacho advierte que las similitudes con el caso de la accionante son más claras, como pasa a explicarse en detalle, lo que ameritaba que, contrario a lo efectuado por la entidad accionada, se diera un trato paritario.

Si bien a la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita le aplicaba la Resolución 6950 de 2015 y a la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza la Resolución 5547 de 1° de diciembre de 2005; lo cierto es que **entre una y otra reglamentación no varió el contenido esencial del criterio de evaluación académica** que fue aplicado en ambos casos:

Resolución 5547 de 1° de diciembre de 2005	Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015
<p><i>"ARTÍCULO 3o. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PREGRADO Y POSGRADO. Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado se deberá hacer una evaluación de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente:                      (...)</i></p> <p><b>4. EVALUACION ACADEMICA. Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</b></p> <p><b>PARÁGRAFO. Para efectos de la convalidación de títulos correspondientes a posgrados médico-quirúrgicos, se deberán tener en cuenta lo criterios definidos por la comunidad académica en el documento "Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina", publicado por el Ministerio de Educación Nacional." (Negrillas del Despacho)</b></p>	<p><i>"Artículo 3. Convalidación de títulos oficiales de pregrado y posgrado. Sin perjuicio de lo dispuesto más adelante respecto de los programas del área de la salud y de pregrado en derecho, contaduría y educación, para efectos del trámite de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado, se deberá realizar una evaluación legal de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios le es aplicable:                      (...)</i></p> <p><b>Evaluación académica. Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica ante la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior —CONACES— sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.</b></p> <p><i>Este trámite se adelantará en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.</i></p> <p><i>(...)</i></p>

	<p>Artículo 5. Requisitos para la Convalidación de Títulos de Programas en el Área de la Salud. <b>Para efectos de la convalidación de títulos en el área de la salud, todos éstos deberán someterse a evaluación académica</b> por parte de la Sala del Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES- sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera."</p>
--	---

Debe resaltarse que en ninguna de las dos regulaciones en cita se definieron los aspectos específicos que debían estudiarse en la evaluación académica, sino que se limitaron a señalar los casos en los que resultaba la aplicación del criterio en sí.

En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional no acreditó la existencia de normas que reglamentaran de manera diferente los ítems que debían verificarse en el proceso de evaluación académica para la demandante y la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza. Es más, únicamente se limitó a señalar que en los casos que antecedieron al de la accionante se realizó un estudio precario y superficial que no tuvo en cuenta los fundamentos establecidos en la Resolución No. 5547 de 2005, sin embargo, no probó su dicho.

Así, lo determinante es que en ambos casos se llevó a cabo una evaluación académica por parte de un organismo técnico. En el caso de la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza fue realizado por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina – ASCOFAME, la cual en concepto emitido el 22 de julio de 2013<sup>47</sup> señaló:

"(...)

#### 2. ASPECTOS ACADÉMICOS - ARGUMENTACIÓN

(...)

**Programa de Especialización en Nefrología de 3 años de duración realizado en la Universidad de los Andes en Venezuela. Se anexa programa con los temas estudiados, rotaciones, y demás requisitos académico-prácticos y asistencias que ofrecen equivalencia similar a las competencias de Nefrología en nuestro país teniendo en cuenta que el proceso en Colombia es de 2 años en promedio pero el convalidante anexa certificaciones de diversas actividades académicas que podrían por el contenido académico del programa mostrar competencias para el ejercicio de nefrología y no de medicina interna.**

Por la particularidad del caso y por las características del programa, se recomienda al Ministerio que la presente decisión no sirva de referencia para aplicarlo como caso similar.

#### 3. CONCEPTO TÉCNICO

CONVALIDAR

#### 4. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

**Si bien es cierto, el libro de ASCOFAME recomienda convalidar este título realizando previamente una especialización en medicina interna quisiera aclarar que este libro tiene más de 10 años que no ha podido ser actualizado y se ha recomendado incluso por parte de esta dirección, una re-orientación más encaminada a los procesos académicos y contenidos de competencias que**

<sup>47</sup> Págs. 53 a 54, archivo "29RespuestaMinisterioEducacion", carpeta "01Cuaderno1Principal".

**optan al título, si éste presenta capacitación para desarrollar la especialidad solicitada. El programa realizado por el solicitante es justificado por equivalencia a muchos profesionales que hoy día ejercen legalmente la especialización con contenidos similares."** (Negrillas del Despacho)

Para el caso de la Yeny Piedad Lizcano Amézquita, la evaluación académica fue realizada por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-, que emitió el siguiente concepto el 7 de abril de 2017<sup>48</sup>:

**"ASPECTOS ACADÉMICOS - ARGUMENTACIÓN**

La convalidante es ciudadana colombiana, con título de MÉDICA egresada de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en junio de 2001. Presenta para convalidación el título de especialista en NEFROLOGÍA otorgado por la UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, en Venezuela, el 03 de diciembre de 2015. **Se evidencia copia del título a convalidar, plan de estudios, certificado de las calificaciones obtenidas en un programa de tres años de duración, cursado desde diciembre del 2012 hasta diciembre del 2015 y récord de procedimientos.**

En el plan de estudios se puede evidenciar una duración de tres años. Certifica una intensidad de 13522 horas, sin contar procedimientos, bajo modalidad de residencia en el Hospital Universitario de Los Andes, y como requisito de admisión "el curso de posgrado de la Especialización en Nefrología (...) exige como requisito de ingreso haber cumplido con el artículo 8 de la Ley de ejercicio de la Medicina (rural)". En el plan de estudios se observan contenidos de clínica e investigación y las rotaciones planteadas en el programa. En el certificado de calificaciones se observa correspondencia con lo establecido en el plan de estudios, con asignaturas como: metodología de la investigación, histología, diálisis, hospitalización, trasplante, nefrología social, entre otras. **No se evidencia formación en Medicina Interna como parte integral de los estudios que condujeron al título que se pretende convalidar.**

En el récord aportado se puede evidenciar la institución que lo expide (Hospital Universitario de Los Andes), año de realización de los procedimientos que coincide con el tiempo de formación de la convalidante, sin evidenciarse rol desempeñado por la convalidante como principal o como ayudante, ni código de identificación u otros datos del paciente que permitan establecer si trabajó en tratamiento de pacientes adultos, pediátricos ni gestantes. Participó en la implantación y retiro de 128 catéteres transitorios vasculares, implantación y retiro de 18 catéteres definitivos, 16 biopsias renales percutáneas y 15 implantación de catéter para diálisis peritoneal".

**En sesión del 23 de noviembre de 2016, la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES recomendó al Ministerio de Educación Nacional No Convalidar, considerando que en Colombia la Nefrología es una segunda especialidad, ofrecida para médicos que posean título de especialista en Medicina Interna. La convalidante no aporta evidencia de formación en Medicina Interna como parte integral de los estudios que condujeron al título que se pretende convalidar.**

En respuesta a lo anterior, la convalidante presenta un pronunciamiento respecto al concepto académico emitido por la Sala de Salud y Bienestar de la CONACES, alegando la no aplicabilidad al Capítulo 2, artículo 3 de la Resolución N° 06950 de 2015 respecto a la aplicación de caso similar, aduciendo el derecho a la igualdad y al debido proceso, y solicitando que "al expedir el acto administrativo por el cual se resuelve la Solicitud de Convalidación del Título de Nefróloga presentado por mi representada, no se tenga en cuenta el concepto académico emitido por la Sala de Salud y Bienestar" de la CONACES y se aplique el caso similar a la convalidación dada por la Resolución N° 10530 de 2013.

CONCEPTO TÉCNICO  
No convalidar

<sup>48</sup> Archivo "07Folio118CdArchivo3", carpeta "01Cuaderno1Principal".

#### EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO

*La Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES recomienda al Ministerio de Educación Nacional No Convalidar, **considerando que en Colombia la Nefrología es una segunda especialidad, ofrecida para médicos que posean título de especialista en Medicina Interna. La convalidante no aporta evidencia académica adicional que demuestre formación en Medicina Interna como parte integral de los estudios que condujeron al título que se pretende convalidar.***  
(Negritas fuera de texto original)

Según se extrae de los actos demandados y de la Resolución 0530 de 6 de agosto de 2013, a través de la cual se convalidó el título de la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza, el Ministerio de Educación Nacional dio sin justificación un trato diferenciado a ésta y a la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita, lo cual afecta el núcleo esencial del derecho a la igualdad.

Ahora, el Despacho no pasa por alto que tal trato tuvo como fundamento conceptos emitidos por parte de los organismos encargados de realizar la evaluación académica, razón por la cual deberá establecerse si esto resulta válido a la luz de la norma superior.

En tal sentido, la medida utilizada por la entidad accionada, como ya se advirtió, correspondió a no convalidar el título de Especialista en Nefrología otorgado a la demandante por la Universidad Los Andes de Venezuela. De lo afirmado en la contestación de la demanda, se extrae que dicha medida persiguió la reducción del riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional de la salud que no cumpla con criterios de asimilación o equivalencia con los otorgados internamente.

Tales objetivos no están prohibidos y, por el contrario, buscan la materialización de fines constitucionalmente imperiosos, como son la prevalencia del interés general y garantizar la efectividad de los derechos de las personas. Esto en la medida en que estaba en juego la habilitación para ejercer una especialidad de la profesión de medicina que, según las reglas de la experiencia, trasciende la esfera individual y tiene un impacto en la vida social, ya que versa sobre aspectos como la salud, la integridad personal y la vida de las personas, bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento y preponderantes para la sociedad.

Sin embargo, se advierte que el medio utilizado, no fue el idóneo para conseguir dichos fines. En primera medida, el Ministerio de Educación Nacional sabía de la existencia de dos conceptos contradictorios en relación a la exigencia de formación previa en medicina interna, como quiera que en sede administrativa la accionante puso de presente el caso de la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza. Adicionalmente, en este último caso, la autoridad que realizó la evaluación académica dejó constancia de que, la exigencia señalada en torno a poseer especialidad en medicina interna, era un criterio desactualizado.

Pese a lo anterior, el ente ministerial optó por la medida más lesiva para los derechos de la demandante, esto es, la de negar la solicitud de convalidación.

Adicionalmente, los beneficios del precitado medio (protección de la colectividad) en principio exceden claramente las restricciones impuestas por el constituyente respecto a los derechos fundamentales al trabajo y a escoger y ejercer profesión<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Según la Corte Constitucional a la validez constitucional de las limitaciones al derecho a ejercer profesión u oficio, además de advertir que no son una innovación de la actual Carta Fundamental y de la exigencia de una fuente legal, se ha considerado que deben ser razonables y proporcionadas, fundarse en un principio de razón suficiente, de manera tal que no se vacíe el contenido de esta libertad y que no se afecten, además, aquellos bienes constitucionales con los que guarda una estrecha relación. Sentencia C-442 de 2019. M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

Lo anterior teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional obstaculizó arbitrariamente el ejercicio de la profesión de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita, dado que no cuestionó o desvirtuó propiamente su capacidad para desempeñarse en el campo de la Nefrología con la formación recibida en la Universidad Los Andes de Venezuela, sino que se limitó castigar su falta de adiestramiento en medicina interna, criterio que en el caso de la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza no fue exigido.

A juicio del Despacho, el alcance de los derechos al trabajo y a escoger y ejercer profesión u oficio no se puede circunscribir al ámbito del grado educativo de pregrado, sino que se extiende a la formación y ejercicio del posgrado, pues bien es sabido que la mayoría de las profesiones abarcan un sinnúmero de temáticas en las que las personas pueden especializar su conocimiento y experiencia, lo cual también está íntimamente ligado con el desarrollo del proyecto de vida que se escoja.

En este caso, al negársele a la demandante la posibilidad de ejercer en su propio país la Especialidad en Nefrología que obtuvo en el extranjero, se materializó una medida desproporcionada, habida cuenta que le impidió ascender profesional y laboralmente dentro del área de la medicina, relegándola a desempeñarse únicamente en las labores que legal y socialmente pueden hacerlo quienes cuentan únicamente con el nivel formativo de pregrado.

Con ello se desconoció el derecho a la igualdad y, de paso, los principios de buena fe y confianza legítima, como quiera que la entidad demandada creó una expectativa favorable para la accionante al no exigirle a la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza formación en medicina interna, ni como especialidad previa ni como parte del posgrado de nefrología cursado. Por ende, de manera súbita la sorprendió eliminando esas condiciones más favorables, requiriéndole la acreditación de tales estudios, sin siquiera verificar y confrontar la disparidad en los conceptos previos producidos en el marco de la evaluación académica.

El Despacho no desconoce que los conceptos que evalúan académicamente el contenido de programa de estudios puedan variar con el paso del tiempo, como consecuencia natural de la actualización de los conocimientos teóricos y prácticos requeridos para el ejercicio de determinada profesión y/o especialidad.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este concepto de evaluación académica, que se emite en el marco de un proceso de convalidación, requiere de ciertas exigencias, como son: **(i)** un conocimiento técnico especializado, abordado por una autoridad experta en el tema; además, **(ii)** dicho conocimiento técnico en sus fundamentos debe ser suficientemente sólido, claro, exhaustivo, preciso, y con calidad en sus argumentos, tal como lo dispone el artículo 232 del Estatuto General del Proceso.

Precisamente, estas exigencias fueron desatendidas por el Ministerio de Educación Nacional al realizar la valoración del mencionado concepto de evaluación académica emitido por CONACES, en el proceso administrativo de convalidación del título de nefrología presentado por la parte actora.

Esto, en la medida que el ente ministerial se apartó caprichosamente del concepto previo emitido en el tantas veces mencionado caso de Maira Alejandra Rincón Peñaloza, circunstancia que incluso fue justificada en el trámite de este proceso judicial al señalar que en conceptos previos se había realizado un estudio precario y superficial que no tuvo en cuenta los fundamentos establecidos en la Resolución No. 5547 de 2005. No obstante, se reitera que, el

Ministerio de Educación Nacional no aportó elementos de juicios ni medios de convicción que sustentaran esta afirmación.

En este orden de ideas, no es admisible que, al ser el concepto de evaluación académica, que se emite en el proceso administrativo de convalidación, el criterio determinante y definitorio para proferir decisiones administrativas por parte del Ministerio de Educación, que afectan derechos fundamentales de las personas, el mismo no esté debidamente sustentado. Máxime en aquellos casos en los que dicho dictamen académico cambia para acoger una postura más restrictiva a la convalidación que la adoptada en el pasado, tal como acontece en el caso bajo estudio.

Precisamente, en el proceso de convalidación de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita, la entidad accionada con base en el concepto de evaluación académica emitido por CONACES, optó por exigirle formación previa en medicina interna, limitándose a afirmar que, **en ese momento, la nefrología era una segunda especialidad ofrecida para los internistas**. Sin embargo, ni el concepto técnico en mención ni el Ministerio de Educación Nacional, probó que haya existido alguna circunstancia sobreviniente para realizar tal exigencia, como, por ejemplo, el cambio en la reglamentación de los requisitos para la formación y ejercicio de la Nefrología en Colombia, que hubiese acaecido con posterioridad a la convalidación otorgada a la señora Maira Alejandra Rincón Peñaloza.

En ese orden de ideas, la parte actora probó con suficiencia que los actos demandados se encuentran viciados por haber sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, especialmente con vulneración del artículo 13 de la Constitución Política que consagra el derecho a la igualdad.

Lo anterior resulta suficiente para viciar las Resoluciones Nos. E9843 del 15 de mayo de 2017 y 16048 del 14 de agosto de 2017, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la cual se declarará su nulidad.

## 8. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**8.1.** ¿Le asiste derecho a la señora Yenny Piedad Lizcano Amézquita a que el Ministerio de Educación Nacional le (i) convalide el título de Especialista en Nefrología, otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela; y, (ii) reconozca y pague los perjuicios morales y materiales solicitados en la demanda?

La parte demandante solicitó que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos demandados, se le convalide el título de Especialista en Nefrología otorgado el 3 de diciembre de 2015 por la Universidad Los Andes de Venezuela. Así mismo, pidió que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la suma de 100 SMLMV por concepto de perjuicios morales, y el valor de \$210.000.000 más prestaciones sociales, como perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, en razón de \$15.000.000 mensuales que dejó de devengar desde el 10 de diciembre de 2016.

### - De la convalidación

El Despacho considera pertinente ordenar la convalidación del título de Especialista en Nefrología otorgado a la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita el 3 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que, se reitera, en los actos demandados no se cuestionó la capacidad de la accionante para desempeñar su especialidad por motivos diferentes a no poseer formación en medicina interna, criterio que generó la vulneración de su derecho a la igualdad.

- De los perjuicios morales y materiales

Han sido prolijos los pronunciamientos por parte del H. Consejo de Estado, en donde se indica que el libelista que pretenda el pago de perjuicios, de cualquier índole en el medio de control de restablecimiento del derecho tiene la obligación procesal de probarlos; adviértase con más claridad lo dicho en sentencia de 6 de diciembre de 2007<sup>50</sup>:

*“Si bien sostuvo en alguna oportunidad la Sala, que en estos procesos no procede condena por daños morales, dicha apreciación ha sido replanteada bajo el argumento de que esta orientación no puede ser considerada como una regla fija o inmodificable, toda vez que no existe en el ordenamiento una disposición que así lo establezca. El artículo 85 del C.C.A. al consagrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevé que quien se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho, y agrega la misma disposición: “también podrá solicitar que se le repare el daño.” Conforme a lo anterior, si el acto administrativo de carácter particular ha sido expedido viciado de alguna de las causales de anulación, la ley contempla la posibilidad de que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad, no sólo se restablezcan eventuales derechos económicos, sino que, también otorgó a los afectados la facultad de pedir el resarcimiento de perjuicios morales. **No significa lo anterior que todo acto particular que sea declarado nulo, conlleva simultáneamente restablecimiento de derechos de carácter económico y moral. Corresponde al Juez en cada caso en particular, analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, ordenar el restablecimiento de los derechos económicos a que haya lugar y determinar el grado de lesión moral que resulte probado en el plenario, disponer la condena en tal sentido.”***

Lo anterior trae como consecuencia que la prosperidad de las pretensiones y por ende reconocimiento de perjuicios, o por el contrario de los medios exceptivos, deviene de las pruebas y los perjuicios debidamente soportados. Así, no solo basta alegar la existencia de perjuicios de cualquier clase, sino que deben allegarse los medios probatorios que permitan al fallador ordenar el pago, pues se reitera *“no es suficiente que en la demanda y en desarrollo del proceso se afirme su existencia, tampoco es suficiente probar la ilegalidad del acto demandado para deducir la existencia del perjuicio; es necesario, se repite, que el mismo se acredite”*.<sup>51</sup>

En el caso concreto, el medio probatorio que permite demostrar la existencia de perjuicios morales es el testimonio de la señora Liliana Lizcano Amézquita<sup>52</sup>,

<sup>50</sup> Radicación número: 50001-23-31-000-2000-00248-01 (4429-04) C.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez De Páez.

<sup>51</sup> Sentencia del 8 de febrero de 2001, Sección tercera, rad. 12848; C.P. Dra. María Helena Giraldo Gómez.

<sup>52</sup> Minuto 06:07 a 25:14 de la grabación obrante en el archivo “35AudienciaPruebas20210504”, carpeta “01CuadernoPrincipal”. A continuación se transcriben los apartes más relevantes: **“Preguntado:** (...) se le solicita que haga un relato sobre lo que le conste al respecto, tiene el uso de la palabra señora Liliana **Respondió:** (...) para el mes de mayo de 2017, más exactamente el 15 de mayo de 2017 el Ministerio de Educación emite la resolución mediante la cual le niega la convalidación del título de Nefróloga a mi hermana, desde ese entonces para mi hermana la vida ha cambiado radicalmente, mi hermana ha tenido que enfrentarse a situaciones muy complicadas, ha tenido que librar con problemas económicos teniendo en cuenta que pues en Colombia no puede ejercer su título como nefróloga (...) Teniendo en cuenta que mi hermana se encuentra totalmente frustrada al ver que no se le convalida su título como nefróloga, se emplea como lo dije anteriormente al cargo de médico general, pero se enfrenta a todo el problema social que eso le implica, a todas las burlas, porque es objeto de burlas entre sus colegas, entre sus compañeros médicos que la vieron salir de su ciudad a especializarse, haber tenido que hipotecar su vivienda, salir de su núcleo familiar para tener un mejor nivel profesional y tener que regresar 4 años después a enfrentarse a una situación muy complicada. Esto le genera a ella unos problemas psicológicos graves empieza a no poder dormir a no poder mantener una estabilidad emocional, comienza con frustraciones con depresiones muchas veces le recomendé que fuera a terapia con el psiquiatra porque lloraba todas las noches, porque se volvió temperamental, porque ya no toleraba todas las frustraciones que le generaba no poder trabajar y no poder desempeñarse pues como se había preparado y con todo el esfuerzo que ella había tenido que hacer para lograr ser nefróloga. Todo esto acarreó que para el año 2019 ella decidiera aceptar un puesto en otra ciudad y volver a alejarse de sus hijos porque la presión social la tenía destrozada, ya emocionalmente se encontraba muy mal, ya esa parte emocional no solamente la estaba afectando a ella sino a sus hijos, realmente fue una situación muy difícil, en este momento ella no se encuentra viviendo con sus hijos, ella se encuentra alejada de sus hijos hace 2 años, y pues todo esto a causa de que el Ministerio de Educación ha vulnerado su derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que a otros compañeros que han estado en las mismas condiciones que vinieron y terminaron sus estudios con anterioridad a ella, sí les convalidaron el título, sí les reconocieron su título como nefrólogos y pues ella en este momento se encuentra en este momento totalmente desprotegida (...) **Preguntado:** (...) usted dice que anteriormente dentro de este proceso a partir del año 2017 ella ha tenido una actitud de depresión y eso, ¿actualmente aún sigue con eso, esos sucesos de depresión de que aún sigue con eso de que no duerme

hermana de la actora, respecto del cual se advierte que la decisión de no convalidar el título de nefróloga a la accionante por parte del Ministerio de Educación Nacional, le ha ocasionado una grave aflicción y dificultades de toda índole en su ámbito personal, familiar y profesional.

Recuérdese que el concepto de daños morales se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo.

Por ende, a la entidad demandada le asiste el deber jurídico de compensar el daño moral causado a la actora.

En este punto, cabe aclarar que en el presente caso no resultan aplicables las tasas que ha determinado el Consejo de Estado en su jurisprudencia unificada sobre el daño moral derivado de la muerte o las lesiones corporales, como quiera que en este caso dicho daño provino de un acto administrativo. Tampoco pueden utilizarse las que hacen referencia al daño a la salud, toda vez que es una tipología de daño que, si bien se encuadra dentro de los perjuicios inmateriales, es independiente y diferente al daño moral.

Por consiguiente, el Despacho fijará el monto de la indemnización acudiendo a las reglas de la sana crítica y al principio de equidad, en razón de los cuales considera adecuado y proporcional al daño moral sufrido<sup>53</sup> concederla en un equivalente a 3 SMLMV.

Ahora, en lo que tiene que ver con los perjuicios materiales, este estrado judicial advierte que la parte demandante no aportó prueba alguna que demuestre su causación. Si bien alega que la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita dejó de percibir \$15.000.000 mensuales al no poder ejercer su especialidad, lo cierto es que no aportó ningún soporte que indique que tuviera alguna oferta de trabajo y que por la falta de la convalidación de su título de especialista en Nefrología no haya podido acceder al empleo, ni cualquier otra circunstancia similar.

Conforme a lo anterior, fuerza negar el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales pedido por la parte actora.

## 9. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

---

con relación a la no convalidación, porque se siente frustrada de la no convalidación de su título, cómo ha sido actualmente?  
**Respondió:** Pues doctor vea, realmente la depresión nunca ha podido ser superada porque ella mantiene frustrada por esa situación, que las condiciones al alejarse la presión social hayan mejorado un poco, pues sí, pero realmente la depresión como tal es algo con lo que ella convive y es algo que tiene que ir manejando y que no la afecta a ella solamente sino que nos afecta a todo el núcleo familiar que la vemos sufrir y que todos los días vemos como para ella le cuesta trabajo desempeñarse realmente con todo su potencial a causa de este perjuicio que le ha causado el Ministerio de Educación **Preguntado:** (...) en punto al tema de la depresión que sufre la demandante, ¿si ella conoce otras circunstancias que aparte del tema de la negativa de la convalidación, le generen congoja le generen tristeza que ella en estos momentos está sintiendo o es única y exclusivamente el tema de la convalidación lo que le ha venido generando esas afecciones psicológicas? **Respondió:** Pues doctor realmente el motivo principal es la convalidación, que con ella ha tenido que alejarse de sus hijos sí, el motivo principal definitivamente es la no convalidación del título, que esto ha acarreado otras circunstancias que la han llevado a mayores niveles de depresión como tener que alejarse de sus hijos, como el no tener todo el nivel económico que le puede garantizar una mejor calidad de vida a su núcleo familiar, obvio ese es otro motivo diferente, pero todos radican a partir del proyecto de vida que ella se había trazado con el esfuerzo que le había implicado ir a estudiar a otro país ir a estudiar su nefrología a sabiendas de que iba a poder llegar a Colombia a que se le homologara su título y a que se le reconociera todo su potencial y su nivel académico que en el momento tiene."

<sup>53</sup> Con respecto a la tasación del perjuicio moral el Consejo de Estado ha indicado que estos pueden ser reconocidos a quienes sufran un daño, a manera de indemnización, por lo tanto, le corresponde al juez establecer el valor que le corresponda, el cual deberá ser básicamente proporcional al daño que le fue acaecido. Sentencia de 24 de enero de 2019. Radicación número: 19001-23-33-000-2014-00372-01(0103-17). C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>54</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>55</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa<sup>56</sup>.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de las Resoluciones Nos. 9843 del 15 de mayo de 2017 y 16048 del 14 de agosto de 2017, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, por haber sido expedidas con infracción de las normas en que debían fundarse, conforme a lo expuesto.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** al Ministerio de Educación Nacional que **CONVALIDE** el título de Especialista en Nefrología otorgado por la Universidad Los Andes de Venezuela a la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita el 3 diciembre de 2015, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** al Ministerio de Educación Nacional, a título de indemnización del DAÑO MORAL, al reconocimiento y pago en favor de la señora Yeny Piedad Lizcano Amézquita al equivalente a TRES (3) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, conforme a lo expuesto.

**CUARTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**SEXTO: DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**SÉPTIMO: NOTIFICAR** la presente sentencia a las partes.

<sup>54</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

<sup>55</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

<sup>56</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

Expediente N°: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 - 00296 – 00  
Demandante: Yeny Piedad Lizcano Amézquita  
Demandado: Ministerio de Educación Nacional  
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**OCTAVO:** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**Juez**

LGBA

**Firmado Por:**

**Lalo Enrique Olarte Rincon**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **626582214cd69b0a50a56a8262d7aec7e883fb9ea689b00e11134ef42e6b2f6d**  
Documento generado en 02/03/2022 02:43:36 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>