



**JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL BOGOTA
-SECCION TERCERA-**

Bogotá D.C., Dieciséis (16) de diciembre de dos mil catorce (2014).

JUEZ	:	ANDREA CAROLINA ROJAS SUTA
Ref. Expediente	:	1100133360362013-00156-00
Convocante	:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Convocado	:	ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
AUTO DEJA SIN EFECTOS – REPONE – APRUEBA CONCILIACIÓN

I.- ANTECEDENTES

LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, a través de apoderada, convocó a audiencia de conciliación prejudicial a la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, ante la Procuraduría 84 Judicial I para Asuntos Administrativos, con el fin de que se conciliara el pago de las sumas que por concepto de honorarios se le adeudan al convocado en su calidad de Par Académico del Consejo Nacional de Acreditación CNA, equivalentes a la suma de SIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$7.391.280).

Que el día 26 de febrero de 2013¹, se realizó audiencia de conciliación extrajudicial en la cual se acordó lo siguiente:

"(...)Se convoque a la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, en su calidad de Par Académico del Consejo Nacional de Acreditación CNA, para efectos de realizar audiencia de conciliación con el objeto de llegar a un acuerdo respecto del valor de los honorarios adeudados, equivalentes a la suma de SIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$7.391.280) M/CTE(...)3) DECISIÓN DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA ENTIDAD CONVOCADA ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA: Estoy de acuerdo en la propuesta del valor, tiempo y forma de pago en cuanto a la pretensión que hace el Ministerio de Educación Nacional(...)4) CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO: El Despacho considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y precisas en su exigibilidad, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento(...)En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo del Circuito de Bogotá (Reparto) para su aprobación, advirtiendo a los comparecientes que el auto aprobatorio hará tránsito a cosa Juzgada y prestara junto al acta que contiene el acuerdo, mérito ejecutivo. (...)"

Mediante providencia de 6 de noviembre de 2013², esta instancia judicial improbo la conciliación objeto de estudio, bajo los siguientes argumentos:

“A pesar que el servicio de evaluación y emisión de conceptos para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, fue efectivamente prestado por la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, considera ésta sede judicial que la conciliación llevada a cabo entre los extremos por el valor de los honorarios generados, resulta lesiva para el erario público, habida cuenta que no se encontraba respaldado con un contrato estatal válidamente celebrado, entre el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, y si el fundamento es el Contrato No. 1041 de 2009, allí se le impuso tal obligación no a la entidad pública, sino a la UNIÓN TEMPORAL GESTORES DE CALIDAD, como quedó visto.

...

Revisadas las circunstancias del caso concreto, a la luz de la línea jurisprudencial transcrita, el Despacho encuentra que no se presenta ninguno de los eventos excepcionales señalados en la citada jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda la reclamación patrimonial por la prestación de servicios por fuera de una relación contractual, lo que genera la improbación del acuerdo conciliatorio.”

En desacuerdo, con la decisión adoptada por el Despacho, la apoderada del Ministerio de Educación Nacional, elevó recurso de reposición, contra la anterior decisión el día 13 de noviembre de 2013, sustentado en que se le dio una interpretación indebida a los hechos que generaron la solicitud de conciliación, dado que de ninguna manera se trata de una controversia contractual entre el PAR ACADEMICO y la UNIÓN TEMPORAL, que administró los recursos, ni del Ministerio con aquel.

Sostiene que lo servicios fueron prestados con oportunidad, eficiencia y eficacia, y el Ministerio se benefició de éstos, razón por la cual considera que no puede ser lesivo el pagar una compensación que se encuentra regulada, en virtud del apoyo en el desarrollo de sus funciones y a razón de no podersele cancelar con recursos de la administración por una indebida planeación de los mismos, se hizo necesario acudir al mecanismo de la conciliación, en desarrollo de los fines del Estado como lo es evitar acciones judiciales. (fls. 204-206)

Mediante auto de 30 de julio de 2014, el Despacho confirmó la providencia del 6 de noviembre de 2013, al considerar:

“En efecto, considera ésta sede judicial que la conciliación llevada a cabo entre los extremos por el valor de los honorarios generados, según se afirma, por los servicios de evaluación y emisión de conceptos para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, a pesar de haber sido efectivamente prestados, no emana de un contrato estatal suscrito entre las partes involucradas, y de todas formas, la obligación de pago por tales servicios no se encontraba en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, sino de la UNION TEMPORAL GESTORES DE CALIDAD, tal y como se desprende del Contrato de Prestación de Servicios No. 1041 de 2009, suscrito entre el Ministerio de Educación nacional y dicha Unión Temporal, así como en la certificación del 24 de mayo de 2013, suscrita por la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad Para la educación Superior (fls. 143 y 144)”. (Ver folio 228)

II. CONSIDERACIONES

La presente situación fáctica se enmarca en la prestación del servicio de la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA como Par Académico, a efectos de evaluar y emitir conceptos para la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero, con el fin de obtener su reconocimiento por el Gobierno Nacional.

Que el Despacho en providencia de 7 de octubre de 2014³, realizó estudio frente a los servicios prestados por los pares académicos, y en virtud de ello, considera necesario determinar si es procedente o no la aprobación de la conciliación prejudicial celebrada para la cancelación de los honorarios causados por la prestación de sus servicios a favor del Ministerio de Educación Nacional, como en el caso en estudio, bajo el análisis realizado en la providencia en mención.

Así las cosas, impera analizar la regulación de la prestación de los servicios a cargo de los Pares Académicos. Al respecto el Decreto No. 4375 de 2006, modificado por el Decreto 1306 de 2009, establece que el Viceministro de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, deberá apoyar al Consejo Nacional de Acreditación, para desarrollar, adelantar y coordinar los procesos de convalidación de títulos de educación superior, expedidos por instituciones extranjeras, con el fin de obtener su reconocimiento por el Gobierno Nacional para efectos académicos y legales en el territorio nacional.

De igual manera, el Decreto 1306 de 2009, establece dentro de la funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional, convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, apoyar al Consejo Nacional de Acreditación en la ejecución de sus funciones, coordinar con el apoyo de CONACES, el proceso de evaluación para la creación y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior, administrar el banco de pares académicos que apoyaran al Ministerio de Educación Nacional en la evaluación de las instituciones de educación superior, y en general en todos aquellos trámites en los que se le requiera su participación.

Por último, el Decreto 5012 de 2009, estableció entre las funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, velar por la calidad de la información y el adecuado funcionamiento del Sistema de información de aseguramiento de la calidad de la educación superior SACES, el sistema de convalidaciones de educación superior, el banco de pares y el sistema de información del CNA.

Como quiera que la designación de la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, se da bajo el concepto de par académico para la valoración y concepto de la convalidación de títulos de educación superior y teniendo en cuenta que están al servicio del Ministerio para todos aquellos trámites que requieran su participación, debe decirse que su desempeño se regirá por las normas que así

lo disponen, es decir, que el Ministerio de Educación Nacional designará con el apoyo de las Salas de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Conaces, el par o pares académicos que realizarán la verificación de las condiciones de calidad⁴, que los pares académicos designados se tomaran del banco de pares académicos coordinado por la Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.⁵

Una vez designado, le es comunicada tal designación al par académico, quien deberá verificar las condiciones de calidad de la solicitud puesta a su disposición y contará con cinco (5) días hábiles posteriores a la visita para la presentación del informe que servirá de fundamento al Ministerio para el otorgamiento o no del registro calificado de la Institución de Educación Superior.⁶

Se tiene entonces, que los pares académicos desarrollan la función de convalidación de títulos de educación superior, expedidos por instituciones extranjeras, con el fin de obtener su reconocimiento por el Gobierno Nacional para efectos académicos y legales en el territorio nacional, conforme a lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.

La designación de los pares académicos se efectúa por parte del Ministerio de Educación Nacional, en virtud del mandato legal y el proceso de selección regulado por la Ley 1188 de 2008 y sus decretos reglamentarios.

Revisadas las circunstancias del caso concreto a la luz de la normatividad referida, el Despacho encuentra que el acuerdo conciliatorio pretende la cancelación de los honorarios surgidos, por la prestación de los servicios como par académico de la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, designada por el Ministerio de Educación Nacional para la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero, con el fin de conseguir su reconocimiento por el Gobierno Nacional.

El Despacho encuentra acreditado que en oficios de 24 de febrero y 4 de abril de 2011, la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional comunicó a la convocada el servicio a prestar:

“De manera atenta le remito las solicitudes de convalidación que aparecen en el cuadro anexo, con el fin de que se evalúen los estudios y emitan el concepto académico respectivo teniendo en cuenta lo siguiente:

- 1. Equivalencia en créditos académicos.*
- 2. Sustentar los conceptos con argumentos académicos, no de tiempo.*
- 3. Entregar al Ministerio de Educación Nacional el concepto correspondiente a cada evaluación realizada dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo de la misma.*
- 4. Velar por la seguridad de las carpetas entregadas ya que contienen documentos originales que posteriormente deberán ser devueltos a los convalidantes.*

⁴ Artículo 31 del Decreto 1295 de 2010.

En el evento de ser viable la convalidación es necesario determinar la denominación y equivalencia del correspondiente título.” (fl. 36, 39, 178 C. 1).

Mediante Resolución No. 454 de 20 de febrero de 2004, el Ministerio de Educación Nacional fijó la remuneración de los pares académicos y evaluadores que apoyan los distintos procesos de evaluación que corresponden al Ministerio de Educación Nacional.

El Decreto 2230 de 2003, estableció como funciones del Ministerio de Educación Nacional *coordinar los procesos de evaluación de programas académicos presentados por las instituciones de educación superior y registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*, igualmente, que para garantizar la calidad de la evaluación en los procesos antes mencionados y asegurar el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación superior, se requiere el apoyo de pares académicos que sean miembros activos de la comunidad académica con gran prestigio en el medio educativo, profesionales con título de especialista, magíster o doctor.

De lo anterior concluye el Despacho, que recae en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, la obligación de sufragar los honorarios que surgen a raíz de la designación de los pares académicos dentro de los procesos de acreditación de las instituciones de educación superior y así mismo, dentro del desarrollo de funciones requeridas para el cumplimiento de tal fin.

En el presente caso, se observa que la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA prestó sus servicios al Ministerio de Educación Nacional para la convalidación de títulos de educación superior, expedidos por instituciones extranjeras, con el fin de obtener su reconocimiento por el Gobierno Nacional para efectos académicos y legales en el territorio nacional.

Como prueba de la prestación de sus servicios, se encuentran los formatos diligenciados para la convalidación de título diligenciados los días 10 y 28 de marzo, 18 de abril, 13 y 26 de mayo y 7 y 17 de julio de 2011, para un total de 23 estudios de convalidaciones, realizadas por la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA (fl. 145-173).

Para la reclamación de los honorarios surgidos, la entidad radicó los días 13 de junio y 19 de julio de 2011, facturas de venta ANM-172, ANM-181, ANM-166 y ANM-167 (fl. 33, 35, 38, 41, 174-177, 187-190), en la cual discrimina los títulos convalidados y los honorarios causados por cada estudio realizado, sin que la entidad los hubiere cancelado a su favor, estando en la obligación de hacerlo.

En certificación allegada por la Subdirectora de aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, consta la prestación de los servicios. (fl. 143-144).

La entidad accionante manifiesta que celebró el Contrato No. 1041 del 9 de octubre de 2009, con la UNION TEMPORAL GESTORES DE CALIDAD, vigente hasta el 31 de mayo de 2011, con el objeto de prestar apoyo técnico y administrativo al Ministerio de Educación Nacional para el desarrollo de las

actividades del proyecto de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, entre otras las de contactar a las personas a participar y apoyar los procesos como el de convalidación de títulos de educación superior conferidos en el extranjero, efectuar el trámite para solicitar el pago de honorarios, viáticos y gastos de viajes a Consejeros del CNA y Comisionados de CONACES, para lo cual debía elaborar la resolución para el reconocimiento de honorarios, viáticos y gastos de viaje, finalizando con la ejecución del pago realizado por la Subdirección de Gestión Financiera. Sin perjuicio de lo anterior, se acredita el valor adeudado a la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, en razón a que los recursos destinados por el mencionado contrato, no cubrieron los honorarios causados a su favor.

No obstante, y conforme se ha expuesto, considera el Despacho que la prestación del servicio de los pares académicos se encuentra amparada por el desarrollo legal de la acreditación de la educación superior, la designación de los pares académicos para coadyuvar estas atribuciones bajo los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. Igualmente se acredita que el Ministerio convocante se benefició de la prestación de los servicios de la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA, y no puede sustraerse de su obligación de cancelarlos, so pretexto de haber dispuesto su pago a través de un contrato ajeno a las partes convocante y convocada.

Se advierte, que conforme a la normatividad expuesta, el Ministerio de Educación Nacional tiene la obligación de cancelar los honorarios de los pares académicos, razón por la cual debe disponer los recursos para el pago de los mismos, siendo tales obligaciones independientes a las formas contractuales a las que acuda para su pago.

De esa forma, el acuerdo soluciona por ésta vía un eventual juicio de Reparación Directa, que a la postre le podría generar al Ministerio de Educación Nacional condiciones económicas mucho más onerosas, si llega a resultar condenado por la jurisdicción.

CONCLUSIÓN

Conforme lo expuesto, el Despacho considera procedente rectificar la tesis adoptada en un primer momento, mediante providencia de 30 de julio de 2014, por la cual se negó el recurso elevado por la convocante, y en su lugar reponer el auto de 6 de noviembre de 2013, que improbió la presente conciliación.

Lo anterior en razón a que no es posible aplicar los supuestos de una relación contractual, ni los eventos de reparación por enriquecimiento sin justa causa establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para aquellos casos en que no se perfeccionó un contrato estatal, en tanto, el compromiso de pago que surge con ocasión del presente acuerdo conciliatorio, emana de la obligación normativa del Ministerio de Educación Nacional ante la forma particular de designación de pares académicos y el consecuente reconocimiento y pago de

En el presente caso al no asumir la entidad convocante el pago de los mismos, incurre en una falla en el servicio por la omisión en el pago de los honorarios previstos por el reglamento, por la prestación de los servicios de la entidad convocada como par académico.

En consecuencia, se dejará sin efectos, el auto de 30 de julio de 2014, proferido por este Despacho Judicial dentro de la presente conciliación, por el cual se negó el recurso de reposición interpuesto por la entidad accionante contra la providencia de 6 de noviembre de 2013, mediante la cual se improbió el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes.

Acto seguido se revocará la providencia del 6 de noviembre de 2013, y en su lugar se impartirá aprobación a la conciliación celebrada el día 26 de febrero de 2013, ante la Procuraduría 84 Judicial I para Asuntos Administrativos, por cuanto cumple con los requisitos de forma y oportunidad, respecto a la cancelación de los honorarios adeudados a la parte convocada, por cuenta de la NACION- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, en razón a la prestación de los servicios de la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA como par académico, que conforme se ha analizado, permite concluir al Despacho que el acuerdo conciliatorio no resulta contrario a la ley,

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, **el JUZGADO TREINTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.,**

RESUELVE:

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS, el auto de 30 de julio de 2014, proferido por este Despacho Judicial dentro de la presente conciliación, por el cual se negó el recurso de reposición interpuesto por la entidad accionante contra la providencia de 6 de noviembre de 2013, mediante la cual se improbió el acuerdo conciliatorio celebrado entre las partes.

SEGUNDO: REPONER la providencia de 6 de noviembre de 2013, mediante la cual se improbió el acuerdo conciliatorio celebrado entre la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, el 26 de febrero de 2013 y en su lugar se dispone,

TERCERO: APROBAR la conciliación prejudicial celebrada el 26 de febrero de 2013, ante la Procuraduría 84 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre la ACADEMIA NACIONAL DE MEDICINA y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL en donde este último **pagará la suma de SIETE MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA PESOS (\$7.391.280);** en la forma y términos indicados en el acta de conciliación prejudicial.

CUARTO: Por Secretaría, expídase a las partes copias del acta de conciliación y de la presente providencia, conforme lo previsto en el artículo 114 del Código General del Proceso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LA JUEZ,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrea Carolina Rojas Suta', written over a horizontal line.

ANDREA CAROLINA ROJAS SUTA

KGM