



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN “B”**

CONSEJERO PONENTE: CARMELO PERDOMO CUÉTER

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil quince (2015)

Acción : Tutela (impugnación)  
Expediente : 25000-23-42-000-2015-03328-01  
Actor : **César Barragán Tabares**  
Accionada : Ministra de Educación Nacional  
Tema : Derechos constitucionales fundamentales al debido proceso  
y  
mínimo vital

Procede la Sala a decidir la impugnación formulada por el actor contra la providencia de 8 de julio de 2014 proferida por la sección segunda, subsección “C”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que rechazó por improcedente la presente acción de tutela.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 La solicitud de amparo.**



El señor César Barragán Tabares presentó acción de tutela contra el Ministerio de Educación Nacional, por la presunta vulneración a sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, “derechos adquiridos” y “confianza legítima”, al no dársele trámite a la solicitud de convalidación de su título de pregrado en derecho, con los documentos requeridos y con el cumplimiento de los requisitos de la Resolución 5547 de 2005.

Como consecuencia de lo anterior, pide se ordene a la autoridad accionada (i) no exigirle requisitos diferentes a los consagrados en la Resolución 5547 de 2005, para la convalidación de su título de derecho; (ii) dejar sin efecto el oficio 2015-EE041583 de 5 de mayo de 2015, por medio del cual se le negó la solicitud de convalidación conforme a la citada Resolución 5547 de 2005; y (iii) permitir la radicación de la aludida solicitud de convalidación de su título de pregrado en derecho y los documentos que la acompañan, con base en lo dispuesto en la Resolución 5547 de 2005.

## **1.2 Hechos (fs. 1 a 5)**

Relata el actor que (i) el 23 de septiembre de 2011 obtuvo el título oficial de licenciado en derecho por la Universidad de Granada (España) y en septiembre de 2013, se graduó como máster oficial en ciencia política de



la Universidad de Salamanca en el mismo país; (ii) en marzo de 2014 volvió a Colombia; (iii) el 22 de abril de ese año acudió ante el Ministerio de Educación Nacional, para iniciar el proceso de convalidación de sus títulos tanto de pregrado como de postgrado – trámite previsto en la Resolución 5547 de 2005 –. Frente a esta solicitud la funcionaria de la ventanilla, le informó que para poder recibir sus documentos, además de los requisitos que demostraba, debía acreditar el que alude el artículo 4° de la Resolución 5547 de 2005, por ser uno de los títulos a homologar, el de pregrado en derecho, que según la funcionaria podría solventarse de dos maneras: con la aprobación de las materias a que se refiere la norma en una universidad acreditada o con resultado satisfactorio de la prueba saber pro; (iv) en razón a la información suministrada, optó por prepararse para presentar las pruebas saber pro el 30 de noviembre de 2014, cuyo resultado satisfactorio fue publicado el 20 de marzo de 2015; (v) con dicha certificación y los demás requisitos exigidos por la Resolución 5547 de 2005, acudió a convalidar sus títulos el 24 de marzo de 2015, sin embargo, la persona que recibía los documentos en el Ministerio de Educación Nacional le explicó que la regulación había sido modificada por la Resolución 21707 de 2014, de manera tal que le faltaba el requisito del artículo 6° de dicha norma. Inconforme con la mencionada respuesta, radicó petición el 25 de marzo de 2015 ante dicha cartera, cuestionándole el hecho de haber eliminado, a



través de Resolución 21707 de 2014, la posibilidad de acreditar por medio de la prueba saber pro el requisito especial para convalidación del título de pregrado en derecho, obtenido en el extranjero, tal como lo disponía la Resolución 5547 de 2005, sin conceder un plazo de transición; en dicho memorial solicitó dar trámite al procedimiento de convalidación del título de licenciado en derecho de la Universidad de Granada, con fundamento en los requisitos de la Resolución 5547 de 2005. Esta petición fue atendida de manera negativa mediante oficio 2015-EE-036302 de 20 de abril de 2015, con fundamento en el artículo 6° de la Resolución 21707 de 22 de diciembre de 2014; y (vi) contra esta decisión interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, que fueron desatados por medio de oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, confirmatorio de la decisión recurrida, bajo el argumento de no ser posible la aplicación de norma distinta a la Resolución 21707 de 2014, por ser la vigente para la época.

Fundamenta su inconformidad en que si bien la Resolución 21707 de 22 de noviembre de 2014 eliminó la posibilidad de que con la obtención de resultados aprobatorios en el examen saber pro podría acreditarse el requisito especial para la convalidación del título de pregrado en derecho, dicha modificación no puede afectarle, toda vez que la referida resolución es posterior al inicio de su parte de las acciones tendientes a



colmar los requisitos exigidos en la Resolución 5547 de 2005, vigente para el momento en que presentó el examen saber pro.

Por ello considera que el Ministerio de Educación Nacional ha vulnerado sus derechos fundamentales, al exigirle para la convalidación de su título los requisitos contenidos en la Resolución 21707 de 2014, en desconocimiento de los principios constitucionales de la confianza legítima y buena fe, toda vez que fue la misma agencia estatal, a través de una de sus funcionarias y según publicación en su página web, la que sostuvo que con la presentación del mencionado examen, suplía el requisitos faltante; pese a esto una vez logró acreditarlo, al acudir a la entidad se le informó que la normativa había cambiado a partir del 22 de diciembre de 2014 y por consiguiente el examen para el que se había preparado y superado ya no le era útil para la finalidad perseguida, no obstante, cuando lo presentó, la Resolución 5547 de 2005 se hallaba vigente, lo que le generaba la certeza de que al aprobarlo habría logrado acreditar el mencionado requisito pendiente.

Destaca que contrario a lo manifestado por el Ministerio, era imposible por razones ajenas a su voluntad la radicación de la documentación completa con anterioridad al 22 de diciembre de 2014, momento en que entró a regir la Resolución 21707 de 2014, toda vez que fue solo hasta el



30 de noviembre de ese año, por ser esta la única fecha fijada por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), que pudo presentar el examen saber pro y hasta el 20 de marzo de 2015, que obtuvo los resultados del mismo, por lo que considera que si bien no logró adquirir el derecho en vigencia de la norma anterior por no haber radicado la solicitud mientras esta se hallaba en vigor, ello no fue producto de su querer o inoperancia, sino por la demora de la administración tanto en la convocatoria al examen como en la entrega de resultados, no obstante lo anterior indica que al presentar la prueba sí tenía la expectativa cierta que una vez superado el examen habría colmado los requisitos para homologar su título de abogado e iniciar de esta manera la actividad profesional reconocida como tal, pues no imaginaba el cambio normativo que se generó cuando acudió al Ministerio de Educación Nacional con los requisitos que este mismo le había exigido.

### **1.3 Contestación de la acción (fs. 54 y 55).**

El Ministerio de Educación Nacional solicita se declare la improcedencia de la acción, al estimar que la Resolución 5547 de 2005 no puede ser aplicada, toda vez que esta fue derogada en su integridad por la Resolución 21707 de 22 de diciembre de 2014, la cual a su vez fue derogada por la Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015, por lo que la



Resolución 5547 de 2005 es inaplicable a los trámites que no se han iniciado ante ese Ministerio con anterioridad a su derogatoria, por haber perdido su vigencia.

Dice que los cambios en la normativa que regula ciertos trámites –como ocurre en el presente caso-, no vulnera el principio de confianza legítima, cuando la causa de la variación es constitucionalmente aceptable, para lo que explica que la exigencia contenida en el artículo 6º de la Resolución 6950 de 2015, no tiene como finalidad vulnerar derechos fundamentales o derechos adquiridos, como tampoco desconocer el principio de la confianza legítima, sino que persigue la garantía de la idoneidad de las personas que se acrediten como abogados, lo cual implica exigirles la certificación de aprobación de algunas materias en derecho, en razón a que estas asignaturas constituyen las competencias mínimas que debería tener un profesional en derecho, para poder ejercer la abogacía en Colombia.

#### **1.4 Providencia impugnada (fs. 57 a 78).**

Mediante sentencia de 8 de julio de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección segunda, subsección “C”, declaró la improcedencia de la acción.



Fundamentó su decisión en que el accionante no agotó los medios de control ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para controvertir los actos que le negaron la aplicación de la Resolución 5547 de 2005 a su solicitud de convalidación. De igual modo el actor tampoco demostró la inminencia de un perjuicio irremediable para desplazar dichos medios y utilizar esta vía procesal como mecanismo transitorio.

Sostiene que verificado el material probatorio obrante en el expediente, no demostró el actor ante la presunta negativa de la autoridad en recibir los documentos para validar su título de pregrado, haber acudido a la procuraduría, defensoría o personería, para que recibieran en sustitución del Ministerio de Educación Nacional, las peticiones que dice se abstuvo de radicar, con el fin de que se cercioraran de su debida tramitación, y por contera, su solicitud hubiese sido radicada en vigor de la Resolución 5547 de 2005, por consiguiente, la omisión del actor respecto del ejercicio de las figuras procedimentales destinadas a obtener la satisfacción o protección de sus derechos fundamentales y dentro de los términos legales establecidos para ello, no puede ser subsanada vía acción de tutela.

### **1.5 La impugnación (fs. 72 a 80).**



Inconforme con la decisión adoptada, el actor la impugna y arguye que el tribunal no tuvo en cuenta que la falta de convalidación le implica automáticamente la imposibilidad de acceder al mercado laboral colombiano en calidad de abogado, pues no tiene ningún título que así lo acredite, lo que equivale a tener su hoja de vida en blanco, a pesar de haber dedicado más de 6 años a una carrera profesional en el extranjero y haber realizado estudios de postgrado; aunado a ello, afirma que el Tribunal tampoco cayó en la cuenta de los gastos tanto de tiempo como de dinero en que tuvo que incurrir para la presentación del examen saber pro, con la expectativa legítima de que el título correspondiente tendría efectos en Colombia una vez superado el referido examen, todo lo cual afecta drásticamente su situación económica.

Considera que el fallo del tribunal eludió el estudio de fondo, a pesar de que con la decisión de la autoridad demandada se vulneró de manera abierta y flagrante un amplio repertorio de derechos constitucionales, como el derecho al debido proceso, trabajo en conexidad con la vida, educación y mínimo vital y móvil.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1 Competencia.**



En virtud del artículo 32 del Decreto ley 2591 de 1991, esta Colegiatura es competente para conocer de la presente impugnación.

## **2.2 La acción.**

Como se sabe, la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de ellos cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

## **2.3 Problema jurídico.**

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar: (i) si es procedente la acción de tutela para controvertir los actos administrativos por medio de los cuales se le negó al actor la aplicación de la Resolución 5547 de 2005, a la solicitud de convalidación



de su título de pregrado en derecho, obtenido en el extranjero; de ser cierta dicha hipótesis, (ii) si el Ministerio de Educación Nacional desconoce el derecho constitucional fundamental al debido proceso, los derechos adquiridos y el principio de la confianza legítima, al no reconocer al actor la convalidación del título de pregrado en derecho obtenido en el exterior, en aplicación a la Resolución 5547 de 2005, norma que lo cobijaba.

Conforme a los antecedentes descritos y problemas jurídicos planteados la Sala estima preciso analizar los siguientes temas: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular y concreto; (ii) el perjuicio irremediable; (iii) el principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima; (iv) el debido proceso administrativo; y finalmente (v) el análisis del caso concreto.

#### **24 La procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular y concreto**

Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, entonces lo relevante, a la luz del texto constitucional, es



determinar si el afectado dispone de otro mecanismo idóneo de defensa judicial.

Pero esta regla general conlleva al juez no solo a examinar el ordenamiento jurídico, sino a establecer que ese mecanismo de defensa le proporcione una protección eficaz y completa<sup>1</sup> a los derechos del actor, para lo que la jurisprudencia constitucional ha señalado dos pautas generales: primero, debe verificarse si los otros medios de defensa proveen un remedio integral, y segundo si son expeditos para evitar un perjuicio irremediable<sup>2</sup>, eventos en los cuales la tutela debe considerarse como el medio idóneo de defensa.

Al respecto, dijo la Corte Constitucional, en la sentencia SU-961 de 1999, lo siguiente:

“(...)

En cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera

---

<sup>1</sup> Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime). Atrás referida.

<sup>2</sup> Sentencia SU-961 de 1999.



posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral”.

En armonía con lo anterior, es sólida la línea jurisprudencial que se refiere a la improcedencia de la tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, pues para controvertirlos existe un medio de control autónomo y específico, como es el de nulidad y restablecimiento del derecho, “...*gracias a la cual el interesado puede solicitar la suspensión provisional del acto que infringe la vulneración a los derechos cuya protección se invoca*”<sup>3</sup>.

Sin embargo, solo de manera excepcional procede la tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular, “...*cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-016 del 18 de enero de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo y T-012 del 19 de enero de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.



*ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga neCésaria (sic) la protección urgente de los mismos”<sup>4</sup>.*

De lo anterior se puede concluir que la tutela como mecanismo subsidiario y residual, solo procede contra actos administrativos de contenido particular y concreto, cuando se demuestre un perjuicio irremediable, evento en el que procederá este mecanismo de manera transitoria, con el fin de conjurar una situación de debilidad manifiesta o de indefensión en la que se encuentre la persona a quien se le hayan vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales.

## **2.5 El perjuicio irremediable**

Como lo ha sostenido la Corte Constitucional desde sus inicios, el perjuicio irremediable debe ser inminente o actual y además ha de ser grave y requerir medidas urgentes e impostergables<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional en la sentencia T-081 de 2013, sostuvo:

“Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). Luego fueron reconocidas

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia T-012 del 19 de enero de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>5</sup> Sentencia T-081 de 2013



por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-531 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SV. Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara). En aquella se dijo:

“Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A).El perjuicio ha de ser inminente: "que amenaza o está por suceder prontamente". Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer César la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el



efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser



determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.

En otra oportunidad, la misma Corte resumió las características del perjuicio irremediable, así:

“(…)

En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse



medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.<sup>6</sup>

Es decir, que para que proceda el amparo tutelar frente a actos administrativos, se debe probar la existencia del perjuicio irremediable, el cual se reitera debe ser inminente, grave, urgente y que requiera de medidas impostergables.

## **2.6 El principio de buena fe en su dimensión de confianza legítima**

El principio de la buena fe se encuentra consagrado constitucionalmente en el artículo 83, en los siguientes términos:

---

<sup>6</sup> Sentencia T-1316 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). En esta sentencia se estudiaba si era procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que el accionante había presentado una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, para solicitar el incremento de su mesada pensional. En este caso, la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia, que negaron el amparo del derecho, pues consideró que en el caso en concreto no se configuraba una situación irremediable.



“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 éstas.”

La Corte Constitucional ha definido los alcances del aludido precepto, así:

“(El principio de la buena fe) incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico”<sup>7</sup>.

El sometimiento al principio de la buena fe en las actuaciones tanto de los ciudadanos como de la misma administración, no solo tiene lugar al momento del nacimiento de la relación jurídica, sino que además extiende sus efectos en el tiempo hasta cuando esta se extingue<sup>8</sup>, “...*de suerte que los operadores jurídicos en el curso de tales relaciones deben adecuar su comportamiento a parámetros significativos de lealtad y*

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-131 de 2004.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencias T-340 de 2005, T-248 de 2008, T-878 de 2010 y T-215 de 2011, entre otras.



*honestidad y tienen que responder a las expectativas que sus actuaciones precedentes han generado en los demás (Corte Constitucional, Sentencia C-963 de 1999)’<sup>9</sup>.*

De esta manera se ha entendido que el principio de la buena fe contiene dos manifestaciones: (i) el respeto por el acto propio y (ii) la confianza legítima, que conjuntamente, previenen a las autoridades y a los particulares a “...mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”<sup>10</sup>.

En relación con la confianza legítima como una manifestación del principio de la buena fe, la Corte Constitucional ha señalado que a través de esta se pretende:

“(...) proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o reclamar ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades. Esto quiere decir que el principio de

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2008.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia T-660 de 2002.

confianza legítima es un mecanismo para conciliar los posibles conflictos que surjan entre los intereses públicos y los intereses privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y súbitamente elimina dichas condiciones. Así pues, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse.

(...)

En síntesis, el principio de la confianza legítima es una expresión de la buena fe consistente en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos pues éstos no existen en la situación en consideración, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían formado con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo.”<sup>11</sup>

Posteriormente y conforme a la misma línea argumentativa dicha Corporación precisó en sentencia T-248 de 2008, lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 2005.

“Por su parte, el principio de confianza legítima busca proteger al administrado frente a las modificaciones intempestivas que adopte la administración<sup>12</sup>, que afecten situaciones respecto de las cuales, si bien el interesado no tiene consolidado un derecho adquirido, sí goza de razones objetivas para confiar en su durabilidad<sup>13</sup>, de manera que no le es dado a las autoridades desconocer abruptamente la confianza que su acción u omisión había generado en los particulares, máxime cuando ello compromete el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Esto, sin embargo, no significa que las autoridades administrativas se encuentren impedidas para adoptar medidas que modifiquen las expectativas de los individuos, como quiera que, se reitera, no se trata de derechos adquiridos, sino que implica que la adopción de tales medidas no puede darse de forma sorpresiva e intempestiva<sup>14</sup> y que, por el contrario, debe permitir la transición de los interesados de un escenario a otro (Corte Constitucional, Sentencia T-020 de 2000)”<sup>15</sup> .

En conclusión, el principio de la confianza legítima, como lo precisa el actor en su escrito de impugnación, ha sido definido como un mecanismo que propende por el amparo de las expectativas válidas que los

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-020 de 2000

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-478 de 1998

<sup>14</sup> “Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2008”.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2008.



particulares se hayan formado, con base en las acciones u omisiones de la administración que se prolongan en el tiempo, ya sea mediante comportamientos activos o pasivos de su parte, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas.

El efecto más importante que le ha dado la interpretación constitucional a este precepto, consiste en que su inobservancia por parte de las autoridades, conlleva la vulneración del derecho constitucional fundamental al debido proceso, “...*como quiera que éste comprende la garantía de que las decisiones que se profieran en su curso observarán las reglas de juego establecidas previamente así como las expectativas que la administración, en virtud de sus actos, generó en un particular*”<sup>16</sup>.

## **2.7 El debido proceso administrativo**

La Constitución Política consagra el derecho constitucional fundamental al debido proceso aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, el cual constituye uno de los presupuestos esenciales del Estado Social de Derecho a través del cual se realizan los demás derechos<sup>17</sup>. Se estableció en nuestro ordenamiento superior como un

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia T-248 de 2008.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia T-552 de 1992, sobre el particular sostuvo:



derecho fundamental de los individuos, que como tal prevalece y goza de protección especial<sup>18</sup>, ya que supone una limitante que vincula a todas las autoridades públicas e informa las relaciones que se dan entre el Estado y los asociados, erigiéndose en la principal herramienta para la erradicación de la arbitrariedad en las actuaciones de las autoridades.

La Corte Constitucional en sentencia T-038 de 2005, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, sobre el derecho al debido proceso, sostuvo:

“(...) lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”<sup>19</sup>.

Una de las garantías del debido proceso es la oportunidad de que toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o

---

*“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso” (Sentencia T-552 de 1992).*

<sup>18</sup>Corte Constitucional, sentencia T-476 de 1998.

<sup>19</sup> CorteConstitucional, sentencia T-068 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



administrativa, sea escuchada y pueda hacer valer sus argumentos, controvertir, contradecir, objetar y solicitar pruebas y hacer ejercicio de los recursos de ley<sup>20</sup>.

Acerca de la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo<sup>21</sup>, la jurisprudencia ha resaltado que es de connotación fundamental, lo cual se traduce en que dicha prerrogativa debe responder a las garantías estrictamente procesales y a salvaguardar la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública (vg. igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-617 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>21</sup> Consultar, entre otras, las sentencias T-103 del 16 de febrero de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-048 de 24 de enero de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>22</sup> Corte Constitucional en sentencia C-1189 del 22 de noviembre de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Manifestó:

*“El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la*



En consecuencia, “(...) *el derecho al debido proceso y las garantías que lo integran, tienen un ámbito de aplicación que se extiende definitivamente a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que conlleven consecuencias para los administrados, de modo que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental*”<sup>23</sup>.

El debido proceso administrativo ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un derecho de rango fundamental, pues implica el sometimiento de toda actuación administrativa al cumplimiento de las normas y la jurisprudencia que regula la aplicación de principios constitucionales. Así lo precisó en sentencia T-1263 de 2001:

“El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para

---

*validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica*”<sup>22</sup>.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2010, M.P. Dr. Luís Ernesto Vargas Silva.



todo acto en el que se pretenda –legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales.”

De manera tal que el derecho fundamental al debido proceso comprende tanto las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta, como los principios y valores jurídicos de orden constitucional con los cuales se da pleno respeto a los demás derechos para asegurar un orden justo<sup>24</sup>; y tiene un ámbito de aplicación que se extiende a toda clase de actuaciones, juicios y procedimientos, que generen consecuencias para los administrados, en virtud del cual se les debe garantizar a estos la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental.

Al considerarse como un derecho de carácter subjetivo, es al interesado en una actuación administrativa a quien le corresponde, demandar que la misma sea adoptada conforme a la Constitución y la ley. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia T-545 de 2009, indicó:

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencias T-280 de 1998, T-083 de 2003, T-1034 de 2005 y T-465 de 2009.



“En cuanto al alcance constitucional del derecho al debido proceso administrativo, la Corte ha dicho que este derecho es ante todo un derecho subjetivo, es decir, que corresponde a las personas interesadas en una decisión administrativa, exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual se asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. (...)”

## **2.8 Caso concreto**

Cabe recordar que el señor César Barragán Tabares pretende a través del ejercicio de la presente acción constitucional, que (i) se amparen sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, trabajo, dignidad, educación y mínimo vital, (ii) se ordene al Ministerio de Educación Nacional no le exijan requisitos diferentes a los consagrados en la Resolución 5547 de 2005, para la convalidación de su título de pregrado en derecho, (iii) se deje sin efecto el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015 del MEN, y (iv) se ordene al Ministerio de Educación Nacional permitir la radicación de la solicitud de convalidación de su título de pregrado en derecho, conforme a lo dispuesto en la Resolución 5547 de 2005, mientras cursa el trámite de la acción ordinaria correspondiente.

### **2.8.1 De la procedencia de la acción de tutela**



En atención a que el señor César Barragán Tabares atribuye la violación de sus derechos fundamentales al contenido del oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015 proferido por el Ministerio de Educación Nacional, mediante el cual se resuelve el recurso de reposición impetrado contra la Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril de 2015, que niega la aplicación de la Resolución 5547 de 2005 a su proceso de convalidación de títulos, resulta claro que al constituir estos, actos administrativos de carácter particular y concreto, podría solicitarse su nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en el artículo 138 del CPACA<sup>25</sup>, permitiéndose incluso como lo señaló la primera instancia, que en desarrollo de este medio de control contencioso administrativo, el interesado pida la suspensión provisional de los actos demandados como lo prevé el artículo 230 *ibídem*.

Lo anterior implica que el actor de tutela dispone de otro medio de defensa judicial, por lo que prima facie la acción de tutela sería improcedente en virtud del principio de subsidiariedad; a menos que se lograra demostrar la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio, tal como lo pretende el actor.

---

<sup>25</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



El accionante fundamenta la necesidad de protección de sus derechos fundamentales de manera inmediata y vía acción de tutela, en razón a la existencia de un perjuicio irremediable que se constituye a raíz de la imposibilidad de convalidación de su título profesional en derecho, por un cambio intempestivo y arbitrario del Ministerio de Educación Nacional (MEN), que le causa un daño: (i) inminente, ya que sin la convalidación no puede obtener la tarjeta profesional de abogado, vulnerándole sus derechos fundamentales al trabajo, vida digna y mínimo vital; y (ii) grave, por cuanto se le priva de la posibilidad de conseguir un trabajo y poder alcanzar su mínimo vital, viéndose en la obligación de tener que abandonar el país y el proyecto de vida que ha iniciado. Aunado a ello, indica que también se le vulnera el derecho a la educación, ante la falta de reconocimiento de la maestría igualmente cursada en España, pues sin la convalidación del pregrado, es imposible la del postgrado y las condiciones del aparato judicial del país, hacen que una controversia de esta índole tarde varios años ante la jurisdicción contenciosa, lo que a su vez, dada la urgencia de protección, hacen que el medio contencioso no sea idóneo ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales conculcados.

Ahora bien, en los folios 25 a 27 del expediente, obra solicitud de convalidación de títulos de educación superior diligenciada el 22 de abril



de 2014 pero sin radicación, que sin embargo evidencia el inicio por parte del actor, de los trámites respectivos para la convalidación de sus títulos de pregrado y postgrado, en aras de acceder al mercado laboral, pese a ello a la fecha no ha podido obtener respuesta positiva de la autoridad, pues cuando consideraba reunir los requisitos exigidos en el Decreto 5547 de 2005, le informaron que la regulación del procedimiento de homologación había sido modificada, impidiéndosele desde entonces la vinculación laboral en Colombia como abogado, con la remuneración que le correspondería acorde a sus estudios y experiencia. Situación que para la Sala indudablemente constituye un perjuicio irremediable de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave sus derechos constitucionales fundamentales.

Se agrega a lo anterior, como se explicará más adelante, que la autoridad accionada con su actuación concretada en la expedición de la Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril y el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015 incurrió en una vía de hecho que vulnera de manera grave el derecho fundamental al debido proceso administrativo y el principio de confianza legítima que ampara al actor.

En cuanto al requisito de inmediatez, este se encuentra plenamente satisfecho, teniendo en cuenta que la última decisión administrativa que



considera el actor violatoria de sus derechos fundamentales, es la contenida en el oficio 2015-EE-041583, expedido el 5 de mayo de 2015 y la presente acción de tutela fue radicada el 25 de junio siguiente.

Además, la procedencia de la acción en este caso no conlleva vulneración de los derechos de terceros, ni un atentado a la seguridad jurídica.

Hechas las anteriores precisiones es posible concluir que la presente acción de tutela resulta procedente, toda vez que se cumplen los requisitos de subsidiaridad e inmediatez, por lo que corresponde analizar el fondo del asunto para determinar si la actuación del Ministerio de Educación Nacional quebrantó los derechos fundamentales del actor.

### **2.8.2 De los hechos probados en el expediente**

El 11 de octubre de 2011, la Universidad de Granada en España, otorgó al actor el título universitario de licenciado en derecho (f. 15).

La Universidad de Salamanca, mediante documento de 8 de julio de 2013, certificó que el accionante obtuvo con éxito los 60 créditos ECTS que le dan derecho al título de máster universitario en ciencia política (f 16).



El 22 de abril de 2014, el demandante diligenció la solicitud de convalidación en Colombia de su título de pregrado en derecho, otorgado por la Universidad de Granada, sin embargo, esta no cuenta con constancia de radicación ante el Ministerio de Educación Nacional (fs. 25 a 27).

A través de oficio 20146000024461, el Departamento Administrativo de la Función Pública le informa al actor que la convalidación de títulos se encuentra regida por la Ley 30 de 1992 y la Resolución 5547 de 2005 (fs. 29 y 30).

El 30 de noviembre de 2014, el accionante acudió a la presentación del examen de Estado de calidad de la educación superior saber pro.

El 10 de febrero de 2015, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior (ICFES), informó al actor que el resultado del examen de Estado saber pro aplicado el 30 de noviembre de 2014, sería publicado el 20 de marzo de 2015.

El 27 de marzo de 2015 el actor dirigió solicitud a la señora Ministra de Educación Nacional, exponiéndole la situación en que se hallaba frente al cambio de regulación para la homologación de títulos obtenidos en el



extranjero, por lo que le pidió tramitar el proceso de convalidación de su título de licenciado en derecho de la Universidad de Granada (España) con base en los requisitos de la Resolución 5547 de 2005 (fs. 34 a 37).

La anterior petición fue resuelta por la subdirectora de aseguramiento de la calidad del Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril de 2015, en la cual le informó que el proceso de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, se rige por la Resolución 21707 de 22 de diciembre de 2014 (fs. 38 a 40).

Contra el anterior acto administrativo, el accionante interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación, el 28 de marzo de 2015 (fs. 41 a 45).

Los recursos impetrados fueron desatados mediante oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, de manera negativa, con el argumento de que la imposibilidad de dar aplicación a la Resolución 5547 de 2005, devenía de su pérdida de vigencia como consecuencia de la expedición de la Resolución 21707 de 2014 a partir del 22 de diciembre de 2014 (fs. 43 y 44).

A pesar de lo anterior, para el 10 de marzo de 2015, la página del Ministerio de Educación Nacional no había actualizado la información en



relación con la norma que regulaba el procedimiento de convalidación de títulos universitarios obtenidos en el extranjero, mientras que registraba como norma aplicable a dicho procedimiento la Resolución 5547 de 2005 (fs. 18 a 20).

### **2.8.3 El asunto de fondo**

Indica el tutelante que la actuación desplegada por el Ministerio de Educación Nacional constituye una clara violación de los principios de la buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, pues con desconocimiento de estos postulados constitucionales el Ministerio de Educación Nacional, mientras él adelantaba los trámites y colmaba los requisitos previstos en el Decreto 5547 de 2005 en aras de convalidar su título de abogado, modificó de forma intempestiva las reglas que regulaban dicho procedimiento, al eliminar la posibilidad de acreditar el requisito especial exigido para validar el mencionado título de abogado, con la presentación del examen saber pro, después de haberlo presentado y superado, como puede verificarse en los resultados visibles en el folio 33 del expediente.

En este punto es pertinente traer a colación el artículo 4° del Decreto 5547 de 2005, *“Por la (sic) cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación*



*superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior”, cuya aplicación pretende el actor y que consagra un requisito especial cuando la convalidación solicitada sea la del título de pregrado en derecho:*

“ARTÍCULO CUARTO. REQUISITOS PARA EL PREGRADO EN DERECHO. Cuando se solicite la convalidación de un título de pregrado en Derecho, el interesado deberá acreditar como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos: Derecho Constitucional Colombiano, Derecho Administrativo y Procesales Especiales (Civil, Administrativo, Penal y Laboral). Dichos estudios podrán ser acreditados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de derecho con registro calificado.

El interesado también podrá certificar la suficiencia atrás indicada por medio de los resultados que obtenga en el Examen de Calidad de la Educación Superior - ECAES”.

De conformidad con la resolución anterior cuando el título a convalidar fuera el de pregrado en derecho, adicional a los requisitos contemplados en el artículo 2º de la aludida norma, el solicitante debía acreditar como



mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, para cuyo efecto el mismo reglamento fijó dos modalidades, a saber: la correspondiente aprobación de las materias en una institución de educación superior colombiana con registro calificado o por medio de los resultados en el examen de calidad de la educación superior (Ecaes), ahora prueba saber pro.

Sin embargo, la Resolución 5547 de 2005 fue derogada por la 21707 de 2014, a partir del 22 de diciembre de ese año y posteriormente por la Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015, que al realizar una transcripción del contenido del artículo 6º de la Resolución 21707 de 2014, modificó el requisito especial para la convalidación del título de pregrado en derecho contenido en el artículo 4º de la Resolución 5547 de 2005, al exigir como única manera de certificar los estudios específicos de la legislación colombiana, haber cursado y aprobado las materias de derecho constitucional colombiano, derecho administrativo, derecho procesal especial civil, administrativo, penal y laboral, en una institución de educación superior en Colombia con registro calificado vigente, con lo cual eliminó la posibilidad de cumplir este requisito con la presentación y aprobación del examen saber pro. El artículo 4º de la Resolución 6950 de 2015, actualmente vigente, contiene una transcripción idéntica del



precepto correspondiente de la Resolución 21707 de 2014, cuyo tenor literal preceptúa:

“Artículo 6. Requisitos para la Convalidación de Títulos Correspondientes a Programas de Pregrado en Derecho. Cuando se solicite la convalidación de un título de pregrado en Derecho, el interesado además de lo establecido en el artículo 2 de esta Resolución, deberá acreditar como mínimo la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en los siguientes aspectos:

1. Derecho Constitucional Colombiano.
2. Derecho Administrativo.
3. Derecho Procesal Especial Civil, Administrativo, Penal y Laboral.

Dichos estudios deberán ser cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de Derecho con registro calificado vigente”.

La inconformidad del actor radica principalmente en que la regulación modificatoria no previó un período de gracia o transición, para aquellos que al 30 de noviembre de 2014, esto es, 22 días antes de la entrada en vigor de la Resolución 21707 de 2014, habían presentado el examen saber pro, con el pleno convencimiento de que una vez superada dicha



prueba habrían cumplido las exigencias que el Estado colombiano requiere para este tipo de procedimientos, por lo que solicita dadas sus especiales circunstancias se dé aplicación a los requisitos contenidos en la Resolución 5547 de 2005 y no a los de la 21707 de 2014, por considerar que si bien no se concretó un derecho adquirido en vigencia de la norma anterior, sí tenía una expectativa cierta y legítima de que con la aprobación del examen llenaría los requisitos para convalidar su título obtenido en el extranjero.

La autoridad tutelada argumenta en el acto administrativo acusado, contenido en el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, que no es posible dar aplicación a las reglas contenidas en la Resolución 5547 de 2005, porque una vez verificadas sus bases de datos no halló solicitud de homologación por parte del tutelante radicada con anterioridad al 22 de diciembre de 2014; posición que no comparte la Sala, pues es apenas lógico que la solicitud de convalidación solo habría de radicarse cuando los requisitos estuvieran completos, de lo contrario la respuesta iba a ser negativa, desperdiándose el tiempo y dinero en ella invertido, como dice el accionante se lo manifestó una funcionaria del Ministerio, lo que ocurrió hasta el 20 de marzo de 2015, cuando le fueron entregados los resultados de la prueba saber pro, momento para el cual ya estaba vigente



la Resolución 21707 de 2014, que posteriormente fue derogada por la Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015.

No obstante, precisa la Sala que la modificación contenida en la Resolución 21707 de 2014 (transcrita en idéntico artículo en la actual Resolución 6950 de 2015), no puede afectar el interés de quien se hallaba en proceso de recopilación de los requisitos que creía le eran exigibles a la luz de la Resolución 5547 de 2005, pero que no pudo solventarlos antes de la entrada en vigencia de la norma modificatoria, no por razones atribuibles a su propia actuación, sino a la misma administración, que fijó como única fecha para la presentación del examen saber pro el 30 de noviembre de 2014, ad portas de la entrada en vigor de la Resolución 21707 de 2014, lo que hizo imposible la radicación de los documentos con el lleno de las exigencias requeridas antes de la entrada en vigencia de esta resolución, máxime cuando los resultados fueron entregados hasta el 20 de marzo del año siguiente, casi 4 meses después de la presentación del examen, cuando ya los requisitos para la homologación de títulos se regulaban en otra resolución.

Por tanto, la autoridad tutelada ha debido conceder un plazo de gracia a aquellos interesados en un proceso de convalidación, que estuvieren a la espera de la presentación y consecuente obtención de resultados del



examen saber pro, como único requisito faltante para la homologación del título de pregrado en derecho, a la luz de la Resolución 5547 de 2005, y no sorprenderlos intempestivamente con un cambio de regulación que les desfavorece, sin embargo, ante la ausencia de dicha previsión por parte del órgano regulador de este tipo de procedimientos, debe la Sala amparar el derecho constitucional fundamental del actor al debido proceso administrativo quebrantado por parte del ente accionado, como mecanismo transitorio, e inaplicar las previsiones de la ahora Resolución 6950 de 2015, al caso concreto.

Máxime cuando resulta evidente que la actuación del Ministerio de Educación Nacional desconoció el principio de la buena fe en su manifestación de la confianza legítima, toda vez que fue esta misma agencia estatal a través de sus funcionarios y según publicaciones contenidas en su página web la que creó una expectativa cierta y legítima en el actor, en el sentido de que una vez aprobado el examen saber pro colmaría los requisitos para acceder a la convalidación pretendida, tanto así que para el 10 de marzo de 2015, cuando ya había entrado en vigor la Resolución 21707 de 2014, según registro visible en los folios 18 a 20 del expediente, la página del Ministerio aun informaba en relación con el proceso de convalidación del título de pregrado en derecho, que la norma reguladora era la Resolución 5547 de 2015 y la certificación del



conocimiento de la legislación colombiana podía obtenerse con resultados satisfactorios en el examen Ecaes, ahora prueba saber pro.

De esta manera, tal como lo relata el actor, fue por indicaciones de la funcionaria del Ministerio de Educación Nacional, respaldadas en la información publicada en la página web de esa cartera y en la respuesta al derecho de petición por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública obrante en los folios 29 y 30, que ante la falta de acreditación del requisito de conocimiento de la legislación colombiana, decidió preparar el examen saber pro, programado para el 30 de noviembre de 2014 para presentarlo y su resultado se publicó hasta el 20 de marzo de 2015, sin imaginar que a ese momento la Resolución 5547 de 2005, cuyos requisitos se había allanado a cumplir, perdió vigencia por la Resolución 21707 de 2014, que establece como única manera de acreditar el requisito que creía satisfecho con la aprobación del examen saber pro, el curso de aprobación y certificación en una universidad nacional con registro vigente, de ciertas materias de derecho, lo que le implicaría no solo la erogación de una suma adicional de dinero, sino aun más grave, continuar en situación de imposibilidad de acceder al mercado laboral como abogado, para lo que se ha preparado durante años.



Pese a lo anotado no puede desconocerse que el demandante al momento de presentar el examen, e incluso cuando acudió a radicar la solicitud de convalidación del título, tenía la plena certeza y clara convicción de que una vez radicados los documentos y superado el examen en mención, el trámite de convalidación del título de pregrado en derecho obtenido en España, iba a ser resuelto de manera favorable, expectativa legítima que se formó sobre la base del actuar de la autoridad tutelada y que no puede ser defraudada por ella misma, pues esto implicaría el desconocimiento del postulado de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución, en su manifestación de confianza legítima que ampara a los particulares cuando la administración de manera abrupta, elimina las condiciones que había considerado para el alcance de sus derechos, como sucede en el presente caso con el cambio de reglamentación contenida en la Resolución 21707 de 2014 (ahora Resolución 6950 de 2015), que de serle aplicada al actor, pese a las circunstancias reseñadas, implicaría un desconocimiento de sus derechos fundamentales.

Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional el principio de la confianza legítima previene a las autoridades y a los particulares para que en sus actuaciones “...*adecuen (sic) su comportamiento a parámetros significativos de lealtad y honestidad y respondan a las expectativas que*



*sus actuaciones precedentes han generado en los demás”<sup>26</sup>, y mantengan “...una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”<sup>27</sup>.*

Es indudable que todas las anomalías reseñadas anteriormente y que se concretaron con la expedición de la Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril y el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, por medio de los cuales el Ministerio de Educación Nacional negó sin atender las especiales circunstancias del caso, la aplicación del Decreto 5547 de 2005, al proceso de convalidación del título de pregrado en derecho del actor, en desconocimiento de las expectativas reales que en vigencia de la referida norma y por el mismo actuar de la accionada, se generó en el tutelante, hacen que en la citada decisión se configure una vía de hecho, producto de la actitud arbitraria y caprichosa de la autoridad demandada, que vulnera al accionante los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo y mínimo vital, por lo que corresponde conceder el amparo solicitado como mecanismo transitorio de protección

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-963 de 1999.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia T-660 de 2002.



de los derechos invocados por él y en garantía del principio de la confianza legítima.

En este orden de ideas, corresponde (i) revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 8 de julio de 2015, que declaró improcedente la acción de tutela promovida por el señor César Barragán Tabares; (ii) en su lugar, amparar a favor del actor y de manera transitoria los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y mínimo vital quebrantados por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril de 2015 y el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, los cuales se dejarán sin efectos jurídicos en cuanto negaron la solicitud de aplicación de la Resolución 5547 de 2005, al procedimiento de convalidación del título de pregrado en derecho del actor; (iii) ordenar a la señora Ministra de Educación Nacional que, si aun no lo ha hecho, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título de pregrado en derecho, otorgado al accionante por la Universidad de Granada (España), conforme al procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, (iv) ordenar al demandante interponer en el término de cuatro meses a partir de la notificación del presente fallo, el medio de control correspondiente ante la jurisdicción contencioso administrativa.



A partir de los anteriores prolegómenos, la Sala confirmará la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución Política.

**FALLA:**

1°. Revócase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 8 de julio de 2015, que rechazó por improcedente la acción de tutela promovida por el señor César Barragán Tabares. En su lugar, ampáranse de manera transitoria los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo y mínimo vital del actor.

2° Déjase sin efectos jurídicos la Resolución 2015-ER-052753 de 20 de abril y el oficio 2015-EE-041583 de 5 de mayo de 2015, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional en cuanto negaron la solicitud de aplicación de la Resolución 5547 de 2005, al procedimiento de convalidación del título de pregrado en derecho del actor.



3º Ordénase a la señora ministra de educación nacional que, si aun no lo ha hecho, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de convalidación del título de pregrado en derecho, otorgado al accionante por la Universidad de Granada (España), conforme al procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva de esta sentencia.

4º Ordénase al demandante interponer en el término de cuatro meses a partir de la notificación del presente fallo, el medio de control correspondiente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

5º. Adviértese a la autoridad a la que se refiere el ordinal anterior, que el incumplimiento a lo dispuesto en este fallo dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

6º. Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito, en la forma y término previstos en el Decreto 2591 de 1991.

7º. Comuníquese esta decisión al Tribunal de primer grado y remítasele copia.



8°. Ejecutoriada esta providencia, como lo prevé el artículo 32 del Decreto ley 2591 de 1991 envíese el expediente a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER