



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2023-00031-00
Demandante: Edna Rocío Herrera Villarreal
Demandado: Nación – Ministerio de Educación
Tema: Convalidación estudios en el exterior

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la señora, Edna Rocío Herrera Villarreal en contra de la Nación – Ministerio de Educación.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERO. Se declare la nulidad de los actos administrativos: Resolución 013682 DE 27 JUL 2020, Resolución 011138 DE 22 JUN 2021 y Resolución No. 011865 de 23 de junio de 2022 por las razones expuestas en la parte argumentos de procedencia del medio de control.

SEGUNDO.** Se ordene al Ministerio de Educación Nacional convalidar y otorgar el reconocimiento del derecho para el ejercicio en Colombia del título profesional Especialización en CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO FACIAL a la ciudadana **EDNA ROCIO HERRERA VILLARREAL.

***TERCERO.** A título de restablecimiento; de las resultas del proceso si llegare a encontrarse responsable al MEN de un perjuicio ocasionado con ocasionado a NEGAR el derecho al ejercicio profesional, se solicita liquide y ordene la indemnización en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.”¹*

2. Cargos

Dijo, la actora, que el Ministerio de Educación incumplió el término establecido en el artículo 9 de la Resolución No. 010687 de 2019, toda vez que no fue sino hasta que expidió la Resolución No. 013682 de 27 de julio de 2020 que indicó que no se podía resolver de fondo, por cuanto no se habría acreditado o certificado la práctica clínica.

Aseguró, que la demandada transgredió el derecho a la defensa y debido proceso de la actora al no tener en cuenta la totalidad de pruebas aportadas y al no pronunciarse sobre la totalidad de argumentos expuestos en los recursos interpuestos.

¹ Expediente digital, unidad documental 12. Subsanación demanda.

Afirmó, que se vulneró el principio a la seguridad jurídica al existir previamente casos convalidados, los cuales guardaban similitudes respecto del título otorgado, programa y carga horaria.

Señaló, que se desconoció el tratado bilateral suscrito con Brasil en 1963.

3. De la contestación de la demanda

La Nación – Ministerio de Educación Nacional consideró que los actos administrativos acusados se ajustaban a los presupuestos constitucionales y legales que rigen la materia y, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Afirmó, que la Sala de Evaluación Académica de la Conaces analizó, estudió y explicó los motivos académicos que conllevaron a tomar la decisión de no convalidar el título.

Señaló, que la decisión adoptada dio estricta aplicación a la Resolución No. 10687 de 2019.

Manifestó, que el título académico que ostenta la demandante fue objeto de análisis por parte de los expertos de la Conaces quienes recomendaron no acceder a la convalidación al encontrar que lo cursado por la convalidante no es equivalente en modalidad, duración, dedicación, actividades y procedimientos a los programas de Especialización en Cirugía Oral y Maxilofacial ofrecidos en Colombia.

Informó, que debido a una actualización de la herramienta tecnológica dispuesta para el trámite de solicitudes de convalidación, a los fenómenos asociados a la migración, a la complejidad de la oferta educativa y a la internacionalización de la educación superior, se presentó un incremento exponencial de las solicitudes de convalidación de títulos de educación superior, lo que impactó negativamente el cumplimiento de los términos o plazos legalmente previstos, incluida la atención oportuna de los recursos de reposición.

Indicó, que la evaluación académica realizada por la Conaces tuvo en cuenta los documentos aportados tanto en el trámite de convalidación como en el recurso interpuesto por la convocante.

Refirió, que la evaluación académica de un título, en especial cuando se trata del área de la salud, es el resultado de un análisis integral sobre los estudios cursados, así como de los procesos de formación de orden particular, por lo que no es dable indicar que hubo una violación al derecho a la igualdad.

Advirtió, que la afirmación del convocante frente al supuesto desconocimiento por parte del Ministerio de convenios internacionales carece de fundamento, ya que su actuar se encuentra ajustado tanto a las disposiciones del ordenamiento interno, como al bloque de constitucionalidad en lo que refiere al cumplimiento de normas constitucionales, así como de tratados internacionales suscritos por Colombia.

4. Actuación procesal

Mediante providencia del 11 de abril de 2023, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes².

² Expediente digital, unidad documental 15.

El 21 de julio de 2023, la Nación – Ministerio de Educación, contestó la demanda³.

El 10 de octubre de 2023, el Despacho anunció a las partes que dentro del asunto sería proferida sentencia anticipada de conformidad con el previsto en el artículo 42 de la ley 2080 de 2021. Así, procedió a fijar el litigio e incorporar como pruebas los documentos que fueron allegados al proceso en la oportunidad pertinente⁴.

El 21 de noviembre de 2023, el Despacho negó la solicitud de adición y aclaración respecto de la fijación del litigio elevada por la parte demandante⁵.

El 5 de diciembre de 2023, se corrió traslado las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran alegatos de conclusión⁶.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandante y demandada presentaron, respectivamente, sus correspondientes alegatos de conclusión, en donde reiteraron los argumentos expuestos en el escrito de demanda y su contestación.

II CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por Edna Rocío Herrera Villarreal en contra de la Nación – Ministerio de Educación.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados; ii) fundamentos jurídicos de la decisión; iii) caso concreto; iv) conclusión; y v) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en providencia de 10 de octubre de 2023, la cuestión a resolver en el asunto de la referencia, se concreta en:

- 1. *¿Desconoció, la entidad demandada, el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019, porque se inobservó en el trámite de convalidación de la referencia el término de 15 días de que trata dicha norma?***
- 2. *¿Expidió, el Ministerio de Educación, los actos administrativos demandados desconociendo el derecho de defensa y debido proceso de la demandante, dado que, omitió pronunciarse sobre todos los argumentos expuestos en los recursos interpuestos y sin tener en cuenta las pruebas aportadas?***
- 3. *¿Emitió, la autoridad demandada, las resoluciones tachadas de nulas con transgresión del principio de seguridad jurídica, ya que, existirían casos similares al sub examine en los que sí se habría convalidado el respectivo título?***

³ Expediente digital, unidad documental 17 a 20.

⁴ Expediente digital, unidad documental 22.

⁵ Expediente digital, unidad documental 29.

⁶ Expediente digital, unidad documental 31.

4. ¿Dictó, el ente demandado, los actos demandados desconociendo el tratado bilateral suscrito con Brasil en 1963, y tiene este carácter vinculante para el Estado colombiano?

2. Fundamentos jurídicos de la decisión

Inicialmente, se debe señalar que, el artículo 67 de la Constitución dejó en manos del Estado la responsabilidad de inspeccionar y vigilar la prestación del derecho de la educación, con el propósito de velar por su calidad y de asegurar no solo la formación moral, intelectual y física de los educandos, sino la misma prosperidad de la Nación.

A su turno, el artículo 26 *ibidem*, además de proclamar la libertad de toda persona de escoger profesión y oficio, le confió al legislador la definición de aquellos casos en los cuales deben exigirse títulos de idoneidad y a las autoridades, la potestad de vigilar e inspeccionar el ejercicio de las profesiones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Estado colombiano no ejerce ninguna inspección y vigilancia respecto de las instituciones extranjeras de educación superior, resulta perfectamente admisible que aquél se reserve el derecho de convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior y de homologar estudios parciales cursados en instituciones extranjeras de educación superior. Lo anterior, con el objeto de reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes.

Así las cosas, en virtud del Decreto 4675 de 2006, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones,”* le fue asignado al Ministerio de Educación Nacional la potestad de convalidar títulos de estudios obtenidos y realizados en el exterior, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2. Funciones. *Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes:*

(...)

2.16. Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras.”

“ARTÍCULO 26. Subdirección de Aseguramiento de la Calidad. *Son funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, las siguientes:*

(...)

26.2. Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.”

Para cumplir lo anterior, han sido expedidas, entre otras, las Resoluciones Nos. **06950 de 2015** *“Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución número 21707 de 2014”,* **20797 de 2017** *“Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015”,* y

la **10687 de 2019** “*Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017*”.

Por virtud de las resoluciones previamente referenciadas, se definió el trámite, requisitos y criterios para la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior por instituciones legalmente autorizadas para ello, por parte de la autoridad competente en el respectivo país.

La **Resolución No. 10687 de 2019** establece como criterios aplicables a los procesos de convalidación: **a.** De acreditación o reconocimiento en alta calidad; **b.** De precedente administrativo; y, **c.** De evaluación académica.

En ese contexto, es dable afirmar que la convalidación de títulos de educación superior implica la realización de un riguroso examen de legalidad y una valoración académica de los estudios cursados, en aras de garantizar la idoneidad académica del solicitante previa comprobación de que los títulos que ostentan son equivalentes a los conferidos en Colombia.

De esa forma, teniendo claridad respecto de las normas aplicables al presente asunto, procede el Despacho a analizar el caso concreto.

3. Caso concreto

3.1 *¿Desconoció, la entidad demandada, el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019, porque se inobservó en el trámite de convalidación de la referencia el término de 15 días de que trata dicha norma?*

¿Expidió, el Ministerio de Educación, los actos administrativos demandados desconociendo el derecho de defensa y debido proceso de la demandante, dado que, omitió pronunciarse sobre todos los argumentos expuestos en los recursos interpuestos y sin tener en cuenta las pruebas aportadas?

El Juzgado, a través de una única disertación, procederá a dar respuesta a los anteriores problemas jurídicos, habida cuenta que, para analizarlos debe acudir a similares materiales probatorios y jurídicos.

Esclarecido lo de precedencia, resulta indispensable acudir a la tesis planteada por la parte actora.

Así, ha de indicarse que la actora afirmó que el Ministerio de Educación Nacional en el presente asunto, incumplió los términos establecidos en el artículo 9 de la Resolución No. 01687 de 2019, ya que la solicitud de convalidación 2020EE093515 fue presentada el 6 de mayo de 2020 y tan solo habría sido notificada el 28 de julio de 2020 la Resolución No. 013682 del 27 de julio de 2020, indicándole que no se podía resolver de fondo la solicitud, por cuanto no se habría acreditado o certificado la práctica clínica respectiva.

Manifestó, que presentó los recursos de reposición y en subsidio apelación: El 12 de agosto de 2020 contra la Resolución No. 013682 de 2020; que, transcurridos 10 meses sin respuesta, el 24 de junio de 2021 fue notificada la Resolución No. 011138 (resolviendo el recurso de reposición); y, que pasado 1 año fue notificada la Resolución No. 011865 de 23 de junio de 2022, en el que se desató el recurso de apelación. Sin embargo, la demandada habría omitido revisar los argumentos expuestos en dichos recursos y las pruebas que se habían aportado con los mismos.

Informó que, el 25 de agosto de 2021, radicó “alcance al recurso”; que el 10 de noviembre de 2021 realizó reunión a través de la plataforma *Teams*, en la que aportó el testimonio de la actora y pruebas respecto de la solicitud de convalidación; y que, el 8 de abril de 2022, radicó “alcance al recurso” impetrado contra los actos administrativos No. 013682 de 2020 y 011138 de junio de 2021.

Por su parte, el Ministerio de Educación indicó, que el término en que se tardó para resolver la convalidación en cuestión se habría justificado, debido a la actualización de la herramienta tecnológica dispuesta para el trámite de solicitudes de convalidación, a los fenómenos asociados a la migración, a la complejidad de la oferta educativa y a la internacionalización de la educación superior; circunstancias que incrementaron exponencialmente las solicitudes de convalidación.

Afirmó, que el proceso de convalidación debe supeditarse a un riguroso análisis que implica la realización de un examen integral de legalidad y académico de los estudios.

Señaló, que la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – Conaces, al momento de emitir el respectivo concepto académico tuvo en cuenta todos los documentos aportados, tanto en el trámite de convalidación, como en el recurso interpuesto por la convalidante.

Dijo, que en el presente asunto el Ministerio se sujetó a todo lo dispuesto en la Resolución No. 10687 de 2019.

Así, expuesta la tesis de la parte actora y de la parte demandada, este Juzgado encuentra que ésta contiene tres argumentos: El primero relativo a que se incumplió el término previsto en el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019, el segundo referente a que no fueron resueltos todos los argumentos puestos de presente en los recursos presentados contra la negativa de la convalidación en comento, y el tercero concerniente a que no fueron debidamente valorados los documentos anexados por la peticionaria.

De esa manera, lo primero que ha de resolverse concierne a si la demandada transgredió el procedimiento dispuesto en el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019 y si ello tenía el efecto jurídico de invalidar el acto administrativo acusado.

Para tal cometido, se transcribirá la norma que se considera como infringida:

“Complementación de información: Si la información o documentos que ha proporcionado el interesado al iniciar el trámite de convalidación no son suficientes para emitir el concepto o el acto administrativo que decida de fondo la solicitud, el Ministerio de Educación Nacional dentro de los 15 días calendario siguientes al inicio del trámite de convalidación, requerirá al solicitante mediante correo electrónico y a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el sistema que el Ministerio de Educación Nacional Establezca, por una sola vez. Para que aporte la información adicional o faltante al trámite iniciado.

El solicitante tendrá el término de 30 días calendario contados a partir del recibo de la comunicación, para completar la información requerida. Dentro del término para dar respuesta, el interesado podrá solicitar una única prórroga del plazo, la cual le será concedida por un término de 30 días calendario, que se contará una vez finalizado el primero.

En el caso de no ser aportada la información requerida, y una vez vencido el término otorgado al solicitante, el Ministerio de Educación Nacional procederá a decretar el desistimiento y el archivo del expediente...”

Conforme la anterior disposición, es claro que la Administración dispone de 15 días para requerir al actor los documentos que le faltaron radicar inicialmente. Y éste cuenta con 30 días calendario para aportarlos, so pena de decretar el desistimiento de la solicitud.

Una vez se ha establecido el alcance de la norma considerada como infringida por el ministerio demandado, ha de hacerse referencia a los antecedentes administrativos que rodearon el caso de la siguiente manera:

- El 6 de mayo de 2020, mediante solicitud radicada en el Ministerio de Educación Nacional con el No. 2020-EE-093515, la señora Edna Rocío Herrera Villarreal pidió la convalidación del título de “*ESPECIALIÇÃO EM CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO FACIAL*” otorgado el 4 de abril de 2019, por la UNIVERSIDAD DE CIDADE DE SÃO PAULO, BRASIL.⁷
- El 19 de mayo de 2020, el Ministerio de Educación Nacional corrió traslado a aquella para que la actora allegara: **a.** Certificado del programa académico; **b.** Certificado de actividades académicas y asistenciales para títulos de área de la salud; **c.** Certificación emitida por el Consejo Federal de Odontología de Brasil donde constara que la institución que emitió el título se encontraba autorizada para ofrecer programas de posgrado y, en particular, del programa objeto de la petición, entre otros.⁸
- El 27 de mayo de 2020, la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la Conaces recomendó al Ministerio de Educación Nacional no convalidar el aludido título.⁹
- El 27 de julio de 2020, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Resolución No. 013682, resolvió negar la convalidación del título de “*ESPECIALIÇÃO EM CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO FACIAL*” otorgado el 4 de abril de 2019, por la UNIVERSIDAD DE CIDADE DE SÃO PAULO, BRASIL. Este acto administrativo fue notificado electrónicamente el 28 de julio de 2020.¹⁰
- El 12 de agosto de 2020, mediante Radicado No. 2020-ER-183563, la señora Edna Rocío Herrera Villarreal interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 013682 de 2020.¹¹
- El 29 octubre de 2020, la Sala de Evaluación Salud y Bienestar de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – Conaces recomendó a la demandada no reponer la Resolución No. 013682 de 2020, y, en consecuencia, no convalidar el título en mención, por cuanto no resultaba equivalente a los programas académicos ofrecidos en Colombia.¹²
- El 22 de junio de 2021, el Ministerio de Educación Nacional desató el recurso de reposición, a través de la Resolución No. 011138, en el sentido de confirmar la Resolución No. 013682 de 2020.¹³

⁷ De conformidad con el hecho quinto de la demanda, se tiene que el 6 de mayo de 2020, se inició el trámite administrativo de convalidación.

⁸ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental Certificado de Traslado.

⁹ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2020-EE-093535 RR.pdf.

¹⁰ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2020-13682.pdf.

¹¹ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2021-11138.pdf.

¹² Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2020-EE-093515 RR.pdf.

¹³ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2021-11138.pdf.

- El 23 de junio de 2022, la demandada, mediante Resolución 011865, por vía de apelación, confirmó las Resoluciones 13682 de 2020 y 011138 de 2021. (Este acto administrativo fue notificado electrónicamente el 24 de junio de 2022)¹⁴

Esbozado lo anterior, desde ya, se advierte que el Ministerio de Educación Nacional no desconoció el procedimiento preceptuado en el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019, toda vez que, esta disposición regula los eventos en los que el peticionario no aporta de manera completa los documentos que exigen las normas pertinentes, por lo que obliga a la Administración a que realice un requerimiento. Sin embargo, en el caso analizado, ésta sí procedió a efectuar dicho requerimiento, entendiendo que tal obligación sólo comprendía los documentos como tales, mas no al punto de pedir la modificación del contenido de tales documentos, como erróneamente parece entenderlo la accionante.

De esa manera, una vez, el Ministerio de Educación consideró que la documental estaba completa, procedió a pronunciarse de fondo, por virtud de la Resolución 013682 de 2020. Ahora, cosa distinta sería el juicio o valor sobre cada uno de los documentos aportados por la actora.

De otro lado, en punto al argumento de la actora referente a que un eventual incumplimiento de los términos prescritos por el artículo 9 de la resolución en comento podría acarrear la invalidez de los actos administrativos demandados; se ha de razonar que ello no es así, en consideración a que el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019 no determina en modo alguno que dichos plazos sean de índole perentorio; esto es, que de no atenderse acarren una consecuencia jurídica adversa a la Administración, e indicativa de una falencia que pueda tener la virtualidad de afectar la actuación administrativa correspondiente.

Por tanto, ha de deducirse que la autoridad demandada no infringió el artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019, toda vez, que sí surtió el trámite allí previsto.

Una vez se ha dado respuesta al primer argumento, corresponde al juzgado pronunciarse sobre el segundo planteamiento, referido a que la Administración no se pronunció sobre todos los razonamientos expuestos en los recursos de reposición y apelación contra la decisión de negar la convalidación en mención:

Así, leída la demanda, el Juzgado advierte que el actor no estableció de manera precisa y concreta cuáles serían los argumentos frente a los cuales, el Ministerio de Educación no se pronunció en vía administrativa; de ahí que resulta imposible validar el respectivo cargo.

A continuación, concierne a esta judicatura desatar el tercer planteamiento referente a que esa cartera ministerial no valoró o consideró toda la documental que aportó la actora, para cuya finalidad debe señalarse lo siguiente:

Al respecto, considera necesario el Despacho resaltar que para la fecha en que fue presentada la solicitud de convalidación (6 de mayo de 2020) se encontraba en vigencia la Resolución 10687 de 2019 *“Por medio de la cual se regula convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017”*, por lo que se debe acudir al contenido de la misma para dilucidar el presente asunto.

¹⁴ Expediente digital, C 2 ExpAdministrativo, unidad documental 2022-11865.pdf.

Según la referida resolución, el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior por instituciones legalmente autorizadas, prevé unos (i) requisitos generales que son aplicables a todos los casos; otros (ii) específicos, exigibles para Maestrías y Doctorados y; también (iii) unos **requisitos especiales** para programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y **para los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud.**

En consecuencia, teniendo en cuenta que el título de “*ESPECIALIZAÇÃO EM CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO FACIAL*” otorgado el 4 de abril de 2019, por la UNIVERSIDAD DE CIDADE DE SÃO PAULO, BRASIL, presentado por la actora ante la demandada con el objeto de que fuera convalidado, corresponde a un título del área de la salud; incumbe acudir, además de lo indicado en la parte general, a lo dispuesto en el capítulo IV de la Resolución 10687 de 2019 que regula lo relacionado con “**documentos, requisitos y procedimiento para la convalidación de títulos del área de la salud**”.

Respecto qué documentos son necesarios para solicitar la convalidación de un título de educación del área de la salud el artículo 23 *ibidem* establece:

- “1. Formulario de solicitud debidamente diligenciado.
2. Documento de identidad.
3. Diploma del título con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción.
4. Certificado de asignaturas con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción.
5. Certificado del programa académico.

(...)

Adicionalmente se deben radicar los siguientes documentos:

(...)

B. Para títulos de especialidades médicas y quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías en profundización clínicas en salud i) Récord de procedimientos para programas de posgrado en salud; y ii) Certificado de actividades académicas y asistenciales. Estos documentos deben estar acompañados de su respectiva traducción para que ellos que se encuentren en mi idioma distinto al castellano.” (Se destaca)

Descendiendo al caso concreto, ha de observarse que el motivo por el cual no fue convalidado el título de la demandante se debió a que en Colombia la Especialización en Cirugía Oral y Maxilofacial exigía, entre otros: **(i)** una duración de **cuatro años**, **(ii)** una dedicación mínima de 8640 horas de trabajo académico, de las cuales aproximadamente **4900 horas corresponden a la actividad práctica clínica asistencial** y, que lo cursado por la demandante correspondió a un programa de **tres años** de duración, de presencialidad quincenal, con una dedicación a la **práctica clínica de 2480 horas**, esto según las pruebas obrantes (récord de procedimientos y actividades).

En este sentido, nótese como se encuentra acreditado que la señora Edna Rocío Herrera Villarreal allegó junto con sus recursos¹⁵: **1.** Certificación de la carga horaria presencial exigida por el Programa (previamente allegada); **2.** Documento expedido por la Institución Formadora, en el que se certifica el plan de delegación progresiva de responsabilidades implementado en el Programa; **3.** Documento que describe el perfil del egresado del

¹⁵ De conformidad con lo citado en la Resolución 011138 de 22 de junio de 2021 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 013682 del 27 de julio de 2020”

Programa; **4.** Documento que contiene el plan de estudios (previamente allegado); **5.** Certificación de actividades teóricas realizadas con el docente supervisor; **6.** Documento en el que se anuncia la descripción de las rotaciones realizadas; y **7.** Récord de los procedimientos quirúrgicos realizados como ayudante u operador principal (previamente allegado), documentos estos que fueron tenidos en cuenta al momento de efectuarse el correspondiente concepto por parte de la Conaces, ratificando su postura de negar la convalidación solicitada.

Por otro lado, no puede pasar por alto este Despacho que la demandante realizó radicación de otros documentos dando “alcance a sus recursos”, no obstante, los mismos fueron presentados por fuera del término legal, ya que el acto administrativo a través del cual se decidió negar la convalidación del título “*ESPECIALIZAÇÃO EM CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO FACIAL*” (Resolución No. 013682) corresponde al 27 de julio de 2020 y las solicitudes fueron allegadas el 25 de agosto de 2021 y 8 de abril de 2022, fechas estas inclusive posteriores a la de la resolución que resolvió el recurso de reposición (Resolución 011138 de 22 de junio de 2021).

Ahora, en relación con el argumento según el cual la entidad demandada no tuvo en cuenta la reunión realizada el 10 de noviembre de 2021 a través de la plataforma *Teams*, en la cual se habrían aportado pruebas respecto de la solicitud de convalidación, advierte esta Instancia que dentro del trámite de convalidación no existe etapa procesal alguna referente a una audiencia, como lo pretende hacer ver la demandante.

Amén que, del pantallazo aportado al proceso obrante en la unidad documental 03, folio 12 del cuaderno principal del expediente digital, nada puede colegir este estrado judicial, pues, simplemente se puede deducir que la cita virtual tenía la finalidad de atender inquietudes sobre el trámite de convalidación y no la práctica de prueba alguna.

Por tanto, es claro que no había lugar a avalar el título obtenido por la actora en el exterior, dado que no acreditó la intensidad horaria en la práctica clínica y el término de duración del respectivo programa. En esa razón, la respuesta al problema jurídico resulta negativa. ***Consecuencia de ello, no prosperan los cargos contenidos en ellos, relativos a la transgresión del artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019 y que, no fueron resueltos todos los argumentos puestos de presente en los recursos presentados contra la negativa de la convalidación en comento ni debidamente valorada la documental aportada por la peticionaria.***

3.2 ¿Emitió, la autoridad demandada, las resoluciones tachadas de nulas con trasgresión del principio de seguridad jurídica, ya que, existirían casos similares al sub examine en los que sí se habría convalidado el respectivo título?

En relación con este cuestionamiento manifiesta la demandante que el Ministerio de Educación Nacional quebrantó el principio de la seguridad jurídica al existir evaluaciones previas, las cuales guardan similitudes en: título otorgado, programa y carga horaria (formas de enseñanza, duración y ejecución de la práctica clínica).

Por su parte, la demandada informó, que para poder invocar el principio de igualdad la demandante tendría que haber actuado dentro de los mismos procedimientos de los casos que se aduce fueron convalidados, bajo las mismas circunstancias y bajo las mismas calidades.

Dijo además, que el trámite adelantado no puede ser tachado como violatorio del derecho a la igualdad, en especial cuando se trata de la evaluación académica de un título del área de la salud toda vez que la formación de cada profesional de la salud, las competencias y habilidades adquiridas se obtienen de forma individual por la naturaleza misma del proceso.

Esbozados los anteriores planteamientos, advierte el Despacho que en el presente asunto, no era plausible que el Ministerio de Educación Nacional tomara como base otras convalidaciones de títulos para estudiar la convalidación del título presentado por la demandante (*ESPECIALIÇÃO EM CIRURGIA TRAUMATOLOGIA BUCOMAXILO*) ya que, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 24 de la Resolución 010687 de 2019, la solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se debe efectuar **exclusivamente** bajo el criterio de evaluación académica.

Sobre este punto es preciso señalar que la autoridad nacional en materia de educación solicitó concepto al organismo especializado dispuesto por la normativa para pronunciarse acerca de la viabilidad de convalidar el estudio sometido a su conocimiento (Conaces), y este conceptuó que se debía negar la petición por no cumplir con las condiciones básicas para programas de ese nivel en el campo de la salud en Colombia, aspecto este que no fue desvirtuado o debatido por la solicitante.

Además, la convalidación del título cuya decisión negativa se cuestiona, sí podría derivar en la vulneración de los derechos a la igualdad, al trabajo y al mínimo vital de todos aquellos profesionales que optaron u opten por estudiar y ejercer ese mismo posgrado en Colombia, ya que estarían sometidos a mayores requisitos que los exigidos a los profesionales que lo cursen en el exterior, y no se estarían cumpliendo los cometidos estatales pretendidos con el trámite de convalidación, específicamente los relativos a certificar la idoneidad en estudios cursados por la persona y que se tenga como mínimo, igual o similar formación académica a la exigida en el país.

Así las cosas, concluye esta Instancia que las resoluciones objeto de control de legalidad no fueron expedidas en contra vía al principio de la seguridad jurídica, máxime cuando ni siquiera obra prueba alguna dentro del plenario con la que se pueda acreditar que se hubiera accedido a la convalidación de un título en idénticas condiciones a las demostradas por la señora Edna Rocío Herrera Villarreal, por lo que la respuesta al problema jurídico resulta ser negativa.

3.3 ¿Dictó, el ente demandado, los actos demandados desconociendo el tratado bilateral suscrito con Brasil en 1963, y tiene este carácter vinculante para el Estado colombiano?

Sostuvo, la demandante que el Ministerio de Educación incumplió el convenio bilateral de intercambio cultural suscrito en Bogotá el 20 de abril de 1963 entre Colombia y Brasil.

Manifestó, que el artículo IX de la Ley 64 de 1973 *“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Intercambio Cultural entre Colombia y Brasil, firmado en Bogotá, el día 20 de abril de 1963”* establece que: *“Los diplomas y títulos legalmente expedidos para el ejercicio de profesiones liberales, por institutos oficiales u oficialmente reconocidos de una de las Altas Partes contratantes a ciudadanos de la otra, tendrán plena validez en el país de origen del interesado, siendo, sin embargo, indispensable la autenticación de tales documentos.”*

El Ministerio de Educación Nacional informó que si bien pueden existir convenios de reconocimiento de títulos, las disposiciones de los mismos son armónicas y terminan siendo complementarias en una forma sistemática.

Dilucidados los argumentos de las partes, advierte este estrado judicial que difiere del planteamiento efectuado por la parte actora.

Lo anterior, en primer término, por cuanto el análisis de la solicitud de convalidación presentada fue efectuado a las luces de lo dispuesto en la Resolución 10687 de 2019, norma marco para el estudio de convalidación del caso que nos ocupa, la cual no contraría la Constitución, el bloque de constitucionalidad, ni Ley alguna, pues la misma se encuentra amparada bajo el principio de presunción de legalidad y no ha sido declarada nula dentro de nuestra normatividad, entendiéndose por tanto que se encuentra en armonía con el sistema jurídico.

En segundo término, por cuanto la existencia de convenios internacionales no exonera al interesado de efectuar el trámite interno de convalidación correspondiente puesto que la sola existencia de convenios culturales no es aval suficiente “*de la igualdad de títulos y, por consiguiente, de la idoneidad de quienes los obtuvieron, pues es necesario que se verifique en cada caso concreto las materias y el tiempo requerido para su otorgamiento*”¹⁶, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C – 582 de 1999.

Y finalmente, por cuanto, la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el exterior, constituye un requisito indispensable para garantizar la idoneidad profesional de las personas que pretenden ejercer su profesión dentro del territorio colombiano.

En este orden de ideas, al no haberse comprobado el argumento planteado por la demandante, se colige que la respuesta al problema jurídico resulta negativa.

4. Conclusión

Corolario de lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la señora, Edna Rocío Herrera Villareal, la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones: 013682 de 27 de julio de 2020, 011138 de 22 de junio de 2021 y 011865 de 23 de junio de 2022.

5. Condena en Costas

Advierte el Despacho que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, así como en los artículos 361 y 365 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará el pago de las mismas, por el valor que resulte de aplicar el cinco por ciento (5%) al valor de las pretensiones, teniendo como tales las que fueron tasadas por la parte actora al momento de la presentación de la demanda, esto, teniendo en cuenta lo dispuesto para este punto

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1997, M.P., Jorge Arango Mejía.

en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

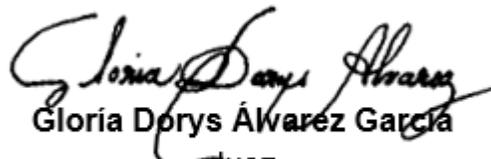
PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Condénese en costas a la parte vencida, las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

TERCERO: A favor de la parte demandada, fíjense como agencias en derecho el equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones de la demanda al momento de la presentación de la misma, de conformidad con lo establecido los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE¹⁷ Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

¹⁷ Correos electrónicos: davidperezvilla@legalservicescb.com;
ministerioeducacionoccidente@gmail.com; legalservices1970@gmail.com

notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
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: **714ead31f00750709178e40ca57efa5389155139d2103fe26dde7d928e8cdd8f**

Documento generado en 03/05/2024 03:22:57 PM

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