



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2023-00099-00
Demandante: Luz Elena Osorio Mansilla
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, Luz Elena Osorio Mansilla en contra de la Nación – Ministerio de Educación.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1. **Se DECLARE** por parte del despacho la **NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO** en contra de todos los actos administrativos que niega la convalidación de mi representada **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA Resolución No 007589 del 19 de mayo de 2020** por medio del cual se resuelve la solicitud de convalidación, **Resolución No. 025015 del 28 de diciembre de 2021** por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición y la **Resolución No. 011809 del 23 de junio de 2022** por medio de la cual se resuelve el recurso de Apelación, actos administrativos que fueron expedidos por el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, quedando ejecutoriados y cobrando firmeza, mediante los cuales se le negó la convalidación de su título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO**, y como consecuencia de esa nulidad, se describen a continuación los siguientes derechos a restablecer:
2. A manera de **RESTABLECIMIENTO DE DERECHO** se **ORDENE LO SIGUIENTE:**
 - A la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, emitir un acto administrativo debidamente motivado, mediante el cual se reconozca y convalide para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO** a mi representada **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA** ya que está demostrado que existe **PRECEDENTE ADMINISTRATIVO** artículo 15 resolución 010687 del 09 de octubre de 2019, **ACREDITACIÓN DE ALTA CALIDAD** artículo 13 de la resolución 010687 del 09 de octubre de 2019 – **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO** y se puede aplicar la **EVALUACIÓN ACADÉMICA** artículo 17 decreto 010687 del 09 de octubre de 2019, por lo tanto, como consecuencia de ello se actualice el respectivo escalafón docente y salario como se establece en el decreto 1278 de 2002 al ser un docente de entidad pública ya que la señora **LUZ ELENA OSORIO**

MANSILLA labora desde el 2004 como docente en el área de matemáticas en secundaria y el ultimo colegio público en el cual está laborando actualmente, es la institución educativa Juan XXIII desde hace siete años.. De acuerdo a la información proporcionada, es menester resaltar que la señora **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA** tiene 19 años laborando en instituciones públicas, razón por la cual debe actualizarse el escalafón docente y a su vez el pago salarial.

2.1 Al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, actualizar el pago salarial de mi poderdante a partir del 24 de junio de 2022, así como también respecto al escalafón docente, en ocasión que la señora **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA**, con un salario de **\$6.275.098 (SEIS MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL NOVENTA Y OCHO PESOS)**, con un escalafón docente de 3DM y si hubiera sido convalidado el título de Doctora como era su derecho, hubiera ascendido al escalafón docente 3DD con un salario de **\$8.348.301 (OCHO MILLONES TRECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL TRECIENTOS UNO)** de lo anterior contado a partir de la resolución 007589 por medio de la cual se resolvió la solicitud de convalidación. Todo lo anterior va encaminado para que lo asignado no pierda poder adquisitivo.

2.2 Se condene al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, al pago de los dineros que se dejaron de percibir en ocasión al no reconocimiento de la correspondiente solicitud de convalidación del título **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO** el cual causa perjuicios económicos a mi representado, tomados a partir del 26 de abril de 2020, es decir, seis meses posteriores a la solicitud de convalidación la cual se radicó el 25 de octubre de 2019 mediante solicitud radicada en el Ministerio de Educación Nacional con el No 2019-EE-160874, tiempo en el cual, según el artículo 17 inciso 2 de la resolución 010987 del 09 de octubre de 2019, tiene el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** para resolver la solicitud de convalidación y todos los recursos interpuestos. Perjuicios que hasta la fecha causan un valor de **\$70.783.929 (SETENTA MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTI NUEVE PESOS)**, como retro activo de lo dejado de percibir.

Dicha condena solicitada es con motivo negligencia en el proceso de convalidación ya que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** en el artículo 17 inciso 2 estipula un tiempo no mayor de 180 días para resolver por completo la solicitud de convalidación, la cual se realizó el 25 de octubre de 2019 y se resolvió en su totalidad hasta el 23 de junio de 2022 con la resolución 011809 que resuelve el recurso de apelación. Además de eso, porque cumpliendo todos los requisitos que exige el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, este no cumple con sus mismas resoluciones y aduce aspectos que no están contenidas en la norma para de esa manera negarle la convalidación del título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MEXICO** a mi representada **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA**. (...)

Lo solicitado en la presente pretensión se realiza: (i) Bajo los postulados de la buena fe, y (ii) Bajo la norma expresa del art. 206 **JURAMENTO ESTIMATORIO**, se realiza este juramento con el fin que se realice el reconocimiento de la compensación de los pagos dejados de percibir una vez que el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, negó a convalidación del título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO**.

2. Condenar a la entidad demandada al pago de los intereses moratorios que se devengan desde la ejecutoria de la respectiva sentencia, conforme al artículo 192 y numeral 4º del artículo 195 del C.C.A.

3. Condenar a la entidad demandada al pago de costas procesales, según lo previsto en el art 188 del C.C.A.

4. Que se ordene en cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el despacho posterior a que el fallo quede en firme.

5. Si no se efectúa el pago en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y monetarios hasta que se efectué debidamente indexado y actualizado.

La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas líquidas de monedas de curso legal en Colombia, y se ajustarán dichas condenas tomando como base el índice de precios al consumidor.

PRETENSIONES ESPECIALES:

1. Se ordene al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, allegar al presente proceso las resoluciones expedidas desde el año 2014 al año 2022 donde convalidan el título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN**, título expedido por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO**, ya que hemos demostrado con las siguientes resoluciones Resolución No 7165 del 15 de abril de 2015, Resolución 9420 del 11 de mayo de 2016, Resolución 15749 del 11 de agosto de 2017, Resolución 15758 del 11 de agosto de 2017, Resolución 5632 del 27 de marzo de 2017, Resolución 17008 del 28 de agosto de 2017, Resolución 23623 del 31 de octubre de 2017, Resolución 00663 del 23 de enero de 2018, Resolución 00265 del 15 de enero de 2018, Resolución 10520 del 4 de octubre de 2019, Resolución 44099 del 25 de septiembre de 2020, Resolución 7878 del 6 de mayo de 2021, que el título de **DOCTORADO EN EDUCACIÓN** expedido por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA** si es convalidable en **COLOMBIA** a cargo del **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL** y que actualmente se siguen convalidando dicho título, razón por la cual, hay un **PRECEDENTE ADMINISTRATIVO**.
2. Se conceda al accionante interrogatorio de parte con el fin de establecer los criterios y argumentos que tiene el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** respecto a la convalidación o no del título de **DOCTORA EN EDUCACIÓN** otorgado el 21 de mayo de 2018 por la **UNIVERSIDAD DE BAJA CALIFORNIA, MÉXICO** a mi representada **LUZ ELENA OSORIO MANSILLA**, lo anterior se solicita ya que se evidencia que en el desarrollo de las diferentes resoluciones que dieron respuesta negativa a la solicitud de convalidación, argumentos y exigencias subjetivas que no están descritas en la norma que regula las convalidaciones en Colombia, además no tienen en cuenta el **PRECEDENTE ADMINISTRATIVO**.

2. Cargos

Dijo, la actora, que teniendo en cuenta que inició el programa académico de Doctorado en Educación en el segundo semestre de 2015 y terminó materias a finales de 2018, se debe aplicar al caso concreto la Resolución No. 06950 de 2015, por corresponder a la norma vigente al momento en que inició y culminó materias.

Aseguró, que en diversos momentos y con las mismas condiciones académicas, fueron convalidados varios títulos.

Afirmó, que desarrolló y terminó sus estudios bajo el principio de la confianza legítima, toda vez que, ya habían sido convalidados títulos de Doctorado en Educación de la Universidad de Baja California, a través de los siguientes actos administrativos: Resolución No 7165 del 15 de abril de 2015, Resolución 9420 del 11 de mayo de 2016, Resolución 15749 del 11 de agosto de 2017, Resolución 15758 del 11 de agosto de 2017, Resolución 5632 del 27 de marzo de 2017, Resolución 17008 del 28 de agosto de 2017, Resolución 23623 del 31 de octubre de 2017, Resolución 00663 del 23 de enero de 2018, Resolución 00265 del 15 de enero de 2018, Resolución 10520 del 4 de octubre de 2019, Resolución 44099 del 25 de septiembre de 2020, Resolución 7878 del 6 de mayo de 2021.

Señaló, que de no tenerse en cuenta las resoluciones previamente indicadas, se estaría violando el derecho a la igualdad, al aplicarle otra norma diferente.

Manifestó que, el Doctorado en Educación si es convalidable, tal como fue indicado por el Ministerio de Educación en diversos actos administrativos.

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 para aplicar el criterio de precedente administrativo, las evaluaciones académicas deben cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 15 de la Resolución No. 10687 de 2019.

Dijo, que no se puede aplicar el criterio de precedente administrativo, toda vez que, una vez analizados los títulos similares que fueron resueltos favorablemente, se evidenció que no cumplen con la totalidad de requisitos establecidos en el artículo 15 de la Resolución No. 10687 de 2019.

Adujo, que la evaluación académica surtida por Conaces se evacuó teniendo en cuenta los documentos aportados por la convocante.

Refirió, que no avizora falsa motivación de los actos administrativos proferidos teniendo en cuenta que el expediente fue analizado y evaluado en vigencia de una norma que, en primer lugar, establece la evaluación académica como único criterio de convalidación de los denominados títulos propios y, en segundo lugar, porque la decisión se tomó con fundamento en la documentación aportada por la recurrente y a la luz del análisis del programa cursado frente a la organización curricular ofertada en programas similares en Colombia.

4. Actuación procesal

Mediante providencia del 14 de marzo de 2023, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes¹.

El 22 de septiembre de 2023, la Nación – Ministerio de Educación, contestó la demanda².

El 12 de diciembre 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 pertinente y, se corrió, traslado las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran alegatos de conclusión³.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandada y demandante 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 Luz Elena Osorio Mansilla 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 12 de diciembre de 2023, la cuestión a resolver en el asunto de la referencia, se concreta en:

¿Debía aplicar el principio de favorabilidad, el Ministerio de Educación, en el estudio de la convalidación del doctorado en educación en la Universidad de Baja California (México) adelantado por la actora, en el sentido de haber tenido en cuenta como marco legal de referencia la Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015, dado que al momento de entrada en vigencia de ésta, la demandante había cursado más del 100% del total de los créditos?

¿Desconoció, ese ministerio, el principio de igualdad y el precedente administrativo, por haber adoptado decisiones diferentes, respecto a los titulares de las convalidaciones aprobadas bajo las resoluciones Nos: 7165 del 15 de abril de 2015, 9420 del 11 de mayo de 2016, 15749 del 11 de agosto de 2017, 15758 del 11 de agosto de 2017, 5632 del 27 de marzo de 2017, 17008 del 28 de agosto de 2017, 23623 del 31 de octubre de 2017, 00663 del 23 de enero de 2018, 00265 del 15 de enero de 2018, 10520 del 4 de octubre de 2019, 44099 del 25 de septiembre de 2020 y 7878 del 6 de mayo de 2021?

2. Fundamentos jurídicos de la decisión

¹ Expediente digital, unidad documental 06

² Expediente digital, unidad documental 13.

³ Expediente digital, unidad documental 20.

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, ha 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”*.

A través 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

¿Debía aplicar el principio de favorabilidad, el Ministerio de Educación, en el estudio de la convalidación del doctorado en educación en la Universidad de Baja California (México) adelantado por la actora, en el sentido de haber tenido en cuenta como marco legal de referencia la Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015, dado que, al momento de entrada en vigencia de ésta, la demandante había cursado más del 100% del total de los créditos?

¿Desconoció, ese ministerio, el principio de igualdad y el precedente administrativo, por haber adoptado decisiones diferentes, respecto a los titulares de las convalidaciones aprobadas bajo las resoluciones Nos: 7165 del 15 de abril de 2015, 9420 del 11 de mayo de 2016, 15749 del 11 de agosto de 2017, 15758 del 11 de agosto de 2017, 5632 del 27 de marzo de 2017, 17008 del 28 de agosto de 2017, 23623 del 31 de octubre de 2017, 00663 del 23 de enero de 2018, 00265 del 15 de enero de 2018, 10520 del 4 de octubre de 2019, 44099 del 25 de septiembre de 2020 y 7878 del 6 de mayo de 2021?

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, ha de considerarse que la actora afirmó que en el presente asunto debe aplicarse lo dispuesto en la Resolución No. 06950 de 2015, toda vez que bajo esta norma desarrolló el 100% del programa académico de Doctorado en Educación (objeto de convalidación), pues inició sus estudios en el segundo semestre de 2015 y terminó materias a finales de 2018.

Sostuvo, que si no se da aplicación a lo dispuesto en la Resolución No. 06950 de 2015 se viola el principio de seguridad jurídica.

Manifestó, que el Ministerio de Educación previamente había reconocido convalidaciones de títulos con las mismas condiciones académicas de la señora Luz Elena Osorio Mansilla.

Advirtió, que la demandante inició, desarrollo y terminó sus estudios bajo el principio de la confianza legítima, puesto que previamente el Ministerio de Educación, a través de sendos actos administrativos (resoluciones Nos: 7165 del 15 de abril de 2015, 9420 del 11 de mayo de 2016, 15749 del 11 de agosto de 2017, 15758 del 11 de agosto de 2017,

5632 del 27 de marzo de 2017, 17008 del 28 de agosto de 2017, 23623 del 31 de octubre de 2017, 00663 del 23 de enero de 2018, 00265 del 15 de enero de 2018, 10520 del 4 de octubre de 2019, 44099 del 25 de septiembre de 2020 y 7878 del 6 de mayo de 2021) había convalidado el título de Doctorado en Educación expedido por la Universidad de Baja California.

Indicó, que en el presente asunto se configuró una expectativa legítima, ya que, durante la transición de la Resoluciones que regulan el trámite de convalidación de títulos, la demandante estaba *ad portas* de obtener el título de Doctora en Educación.

Alegó, que al aplicarse una norma diferente se está violando el derecho a la igualdad.

Sostuvo, que el título de Doctorado en Educación sí es convalidable, puesto que así lo reafirmó el Ministerio de Educación con las resoluciones que previamente expidió.

Por su parte, el Ministerio de Educación indicó, que el trámite de convalidación se adelantó con plena observancia de lo establecido en la Ley 1437 de 2011, la Ley 30 de 1992, el Decreto 5012 de 2009, el Decreto 1075 de 2015 y la Resolución 10687 de 2019 y 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 por la convalidante.

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

Señaló, que los títulos similares aducidos por la accionante, si bien, habrían sido resueltos de forma favorable, habrían sido evaluados bajo los criterios consagrados en la Resolución No. 6950 de 2015 y en la Resolución No. 20797 de 2017.

Adujó, que fueron analizados los títulos similares que fueron resueltos favorablemente y, se evidenció que los mismos no cumplen con los requisitos del literal c del artículo 15 de la Resolución No. 10687 de 2019.

Manifestó, que el principio de favorabilidad no es procedente para resolver el trámite de convalidación, puesto que este es aplicable para los escenarios judiciales y administrativos en los que se adelantan asuntos penales y laborales y, en aquellos procedimientos administrativos en los que se ejerza la facultad sancionatoria del Estado.

Así, expuesta la tesis de la actora y de la parte demandada, pasa a este Despacho a estudiar el trámite dado a la petición de convalidación de la referencia, para cuya finalidad se considerarán los siguientes antecedentes administrativos que dieron origen y contexto a los actos materia de impugnación:

- El 8 de enero de 2018, la Universidad de Baja California, certificó que la señora Luz Elena Osorio Mansilla, terminó sus estudios de “*Doctorado en Educación*” indicando que cumplió sus asignaturas en los años 2015 a 2017.
- El 25 de octubre de 2019, la señora Luz Elena Osorio Mansilla presentó solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación de Colombia del título de “*Doctora en Educación*” expedido por la Universidad de Baja California, México el 21 de mayo de 2018.

- El 16 de abril de 2020, la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - Conaces, recomendó no convalidar el programa de doctorado al no cumplir con las condiciones básicas para programas de ese nivel en el campo de la educación.
- El 19 de mayo de 2020, el Ministerio de Educación expidió la Resolución 007589, resolviendo negar la convalidación del título de *“Doctora en Educación”* otorgado el 21 de mayo de 2018 por la Universidad de Baja California, México. Esta decisión fue notificada electrónicamente.
- El 3 de junio de 2020, la señora Osorio Mansilla interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 007589.
- El 29 de abril de 2021, la Sala de Evaluación de Educación de la Conaces recomendó no reponer la Resolución 007589, al encontrar diferencias sustanciales entre el programa objeto de estudio y los programas de doctorado en el área de educación que se ofertan en el país.
- El 28 de diciembre de 2021, fue expedida la Resolución 025015 confirmando la Resolución 007589 de 2020 y concediendo el recurso de apelación.
- El 23 de junio de 2022, el Ministerio de Educación profirió la Resolución 011861, en el sentido de confirmar en todas sus partes las Resoluciones: 007589 de 2020 y 025015 de 2021.

Esbozado lo anterior, considera esta Instancia necesario recordar que:

- (i) De conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 53 de la Ley 4ª de 1913⁴ la vigencia de una norma jurídica comienza desde su promulgación o notificación o comunicación o ejecución según cada caso concreto.
- (ii) La Ley 153 de 1887 establece las reglas generales para resolver los conflictos de las Leyes en el tiempo, y en ella se destacan los lineamientos previstos en los artículos 2 y 17 referentes a la prevalencia de la Ley posterior sobre la anterior y a la inexistencia de derechos basados en meras expectativas provenientes de Ley anulada o cercenada (Derogada).
- (iii) La Constitución Política en sus artículos 29 y 58 prevé reglas respecto de la aplicación de las Leyes en el tiempo, y entre otros aspectos, garantiza los derechos adquiridos los cuales no pueden ser desconocidos por Leyes posteriores (establece que las decisiones deben fundarse en normas preexistentes al acto o hecho que se analiza); e instituye el principio de favorabilidad en materia penal, según el cual es posible aplicar la Ley más permisiva o favorable, aun cuando sea posterior al hecho juzgado.
- (iv) El artículo 624 de la Ley 1564 de 2014, por el cual se modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, indica en términos generales, que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores a partir del momento en que empiezan a regir, salvo en ciertas situaciones específicas relacionadas con el momento en que inició la correspondiente actuación.

⁴ Sobre el régimen político y municipal.

Conforme el panorama expuesto, es dable para el Despacho aseverar que, por regla general, las Leyes y disposiciones normativas entran en vigencia y son aplicables a futuro a partir de su promulgación, publicación o notificación, según sea el caso, y que solamente en ciertos eventos es posible hacer una aplicación retroactiva de ellas o mantener la aplicación de una Ley anterior esto es, en materia penal o disciplinaria bajo el principio de favorabilidad o bajo la regla del respeto de los derechos adquiridos⁵.

Así las cosas, considera esta juzgadora, contrario a lo expresado por la actora, que el Ministerio de Educación, no debía aplicar el principio de favorabilidad en el presente asunto y por lo tanto, no cometió yerro alguno al estudiar la solicitud de convalidación presentada por la señora Luz Elena Osorio Mansilla a las luces de lo dispuesto en la **Resolución 10687 de 9 de octubre 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*” (Se destaca), pese a que según su dicho para la entrada en vigencia de la Resolución No. 06950 de 2015, había cursado más del 100% del total de los créditos del programa objeto de convalidación.

Lo anterior, en primer término, por cuanto para el **25 de octubre de 2019**, fecha en la cual la señora Osorio Mansilla radicó la solicitud de convalidación (Rad: 2019-EE-160874) la norma vigente no era otra que la **Resolución No. 10687 de 2019**, toda vez que esta disposición normativa fue publicada en el Diario Oficial No. 51108 de 16 de octubre de 2019.

En segundo término, ya que, en tratándose de asuntos de convalidación de títulos, no existe ninguna regla o disposición que autorice la aplicación retroactiva de disposiciones, aunado a que no existen derechos adquiridos y no se trata de un asunto penal o disciplinario.

Y finalmente, teniendo en cuenta que el hecho de iniciar un estudio en el extranjero y lograr la obtención del título no genera por sí mismo el derecho a obtener su convalidación ante la autoridad correspondiente. Además, debe precisarse que cuando una persona adelanta un estudio en el extranjero y lo culmina, solo tiene una mera expectativa de lograr que se convalide su título, circunstancia que conforme con la legislación colombiana (artículo 17 de la Ley 153 de 1887) no genera derecho alguno.

De ahí que aceptar la interpretación pretendida por la demandante, respecto de que se debía aplicar la **Resolución No. 06950 de 2015** (vigente cuando empezó y culminó sus estudios), no solo iría en contra de las reglas existentes en materia de aplicación temporal de las normas jurídicas, sino que daría lugar a considerar que ninguna situación o circunstancia puede ser susceptible de modificaciones posteriores ante cambios sociales, económicos o de interés general, lo cual, inclusive, podría ir en contra del desarrollo o evolución de la sociedad y sus nuevas realidades.

Ahora bien, respecto del supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad y a la expectativa legítima que tenía la demandante, se advierte que no se presentan estas irregularidades en su caso, ya que no se encuentra acreditado dentro del plenario que se hubiera accedido a la convalidación de un título en idénticas condiciones a las suyas y, tampoco resulta ser válido ni razonable considerar que la obtención de convalidación de otras personas sometidas a una regulación distinta a la suya, le hayan generado una

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 309 de 11 de julio de 2019.

expectativa legítima o derecho adquirido, ya que es obligatorio para la entidad pública encargada de verificar la idoneidad de los títulos, aplicar las variaciones normativas que se hayan establecido, para asegurar su finalidad, con las consecuencias que las modificaciones puedan derivar para muchas personas en la aplicación de criterios más exigentes y ajustados a las realidades del país.

Además, no podía ser aplicable la normativa sobre convalidación existente al momento en que inició y terminó sus estudios de pregrado, porque al momento en que se presentó la solicitud ante el Ministerio de Educación Nacional, ya correspondía aplicar una nueva normativa que establecía un criterio distinto de valoración a efectos de determinar si el estudio realizado cumplía o no con los estándares mínimos de este país.

En efecto, no puede considerarse que la señora Luz Elena Osorio Mansilla hubiera adquirido un derecho o expectativa legítima con el inicio y terminación de sus estudios, pues solo es cuando se adquiere el título y se formula la solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación Nacional que se estudia su viabilidad conforme a las exigencias establecidas por el Gobierno Nacional, las cuales, debe decirse, pueden ser actualizadas según las circunstancias sociales y las realidades actuales del país, sin que ello implique de forma necesaria que se estén vulnerando derechos de personas que hasta el momento tenían una mera expectativa.

En este sentido, ha de inferirse que el estudio de la solicitud de la señora Luz Elena Osorio Mansilla se realizó con la normativa existente al momento de presentar la solicitud de convalidación y, por tal motivo, comportó la aplicación del criterio de evaluación académica. Además, 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 conocimientos (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 educación en Colombia, aspecto este que no fue desvirtuado o debatido por la solicitante, en tanto sus argumentos se enfocaron, de manera principal, en la aplicación del criterio de precedente administrativo, el cual solo consiste en verificar la existencia de una decisión anterior sobre el mismo estudio (precedente) y la decisión adoptada en el mismo.

Por otra parte, resulta imperioso mencionar que el Ministerio de Educación tampoco erró al utilizar el criterio de Evaluación Académica al momento de estudiar la convalidación del título, toda vez que no era factible utilizar el criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad ni el de **precedente administrativo** en la medida en que (i) si bien obra dentro del plenario una imagen mediante la cual se pretende acreditar el programa de Doctorado en Gerencia y Política Educativa que imparte la Universidad de Baja California, se advierte que dicha acreditación⁶ tiene vigencia de octubre de 2022 a noviembre de 2025, fechas estas, evidentemente posteriores a la que fue presentada la solicitud de convalidación; y, (ii) por cuanto no se encuentra probado en el *sub lite* que se cumpliera con las condiciones establecidas en artículo 16 de la **Resolución No. 10687 de 2019**.

En efecto, el Ministerio demandado no desconoció que existieron títulos similares que en su momento fueron resueltos de forma favorable por parte de ese Ministerio a través de las Resoluciones Nos: 7165 del 15 de abril de 2015, 9420 del 11 de mayo de 2016, 15749 del 11 de agosto de 2017, 15758 del 11 de agosto de 2017, 5632 del 27 de marzo de 2017, 17008 del 28 de agosto de 2017, 23623 del 31 de octubre de 2017, 00663 del

⁶ Expediente digital, Cuaderno 2 Expediente Remitido J28Adm, folio 358,8

23 de enero de 2018, 00265 del 15 de enero de 2018, 10520 del 4 de octubre de 2019, 44099 del 25 de septiembre de 2020 y 7878 del 6 de mayo de 2021.

Sin embargo, los mismos fueron evaluados bajo las disposiciones de otras normas que al momento de estudio se encontraban en vigencia (Resoluciones Nos. 6950 de 2015 y 20797 de 2017) y, por tanto, los conceptos académicos emitidos en su momento, resultan ser diferentes a los requeridos actualmente.

Así mismo, del material probatorio obrante en el expediente, se establece que el Ministerio de Educación Nacional respetó el derecho fundamental al debido proceso de la demandante, adelantó el trámite previsto en la Resolución No. 10687 de 2019 y motivó su decisión en el concepto emitido por Conaces, el cual advirtió que no era posible convalidar el título otorgado por cuanto identificó que el componente orientado a la formación de investigación era muy escaso. Al respecto, explicó:

“La Sala de Evaluación de Educación de la CONACES, después de analizar de manera integral la documentación aportada, encuentra que el programa de doctorado en estudio NO cumple con las condiciones básicas para programas de este nivel en el campo de la educación, por los siguientes motivos:

Los Programas de Doctorados en el país, según la reglamentación vigente se estructuran con el propósito de formar en el más alto nivel en un campo de estudio, en este caso educación, contribuyendo a la generación de conocimiento, desarrollando la capacidad en un doctorando para que pueda realizar y orientar en forma autónoma procesos académicos e investigativos. Es por esta razón, que los planes de estudios tienen un alto componente formativo en investigación. En Colombia el 60% del total de asignaturas con las actividades complementarias se enfocan en la formación investigativa del doctorando. Estas últimas actividades son: la asesoría de una tesis doctoral, la pasantía investigativa, la participación en congresos nacionales e internacionales y en muchos casos la escritura de una publicación en una revista. En el caso del programa evaluado dicha formación representan tan solo el 30%, ya que de los 10 cursos aprobados solo 3 son para estos fines: seminario de tesis doctoral I y II y metodología de la investigación, por lo que, se trata de un doctorado en una oferta reducida en el componente investigativo en comparación con programas del mismo nivel en el contexto colombiano en el área de educación.”

En ese orden de ideas, como quiera que no se encuentra comprobado ninguno de los argumentos planteados en el concepto de violación por la demandante y teniendo en cuenta que la actuación administrativa de convalidación del título de la profesional Luz Elena Osorio Mansilla se adelantó con apego a las disposiciones vigentes al momento de la solicitud, se le garantizó el debido proceso y dentro de este los derechos de defensa y contradicción, y que no se desvirtuó que la exigencia planteada por el Ministerio de Educación Nacional era equivocada o ausente de respaldo fáctico o jurídico, no se acoge la pretensión de declarar la nulidad de los actos administrativos demandados y se colige que la respuesta a los problemas jurídicos resulta negativa.

4. Conclusión

Corolario de lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la señora, Luz Elena Osorio Mansilla, la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones: 007589 de 2020, 025015 de 2021 y 011809 de 2022.

5. Condena en Costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas al demandante, en la medida que, si bien se denegaron las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la parte demandada.

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. - Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. - Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE⁷ Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

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: **b3f75fe4483afe9fb286a59a6edcdcebb2dd6b1d269c33f32bb3dc1fd4c32e7**
Documento generado en 15/03/2024 02:18:12 PM

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