



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2023-00008-00
Demandante: Adriana López Castro
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, Adriana López Castro en contra de la Nación – Ministerio de Educación.

I ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“2.1. Que se declare la nulidad de la Resolución 003147 del 9 de marzo de 2022” por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición contra la resolución que resuelve la solicitud de convalidación”

2.2. Que se declare la nulidad de la Resolución 011861 del 23 de junio de 2022 “por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación contra la resolución que resuelve la convalidación y contra la resolución que resuelve el recurso de reposición”

2.3. Que como consecuencia de la nulidad de las Resoluciones 001041 del 11 de septiembre de 2020, 003147 del 9 de marzo de 2022 y 011861 del 23 de junio de 2022, se reestablezcan los derechos de mi representado, ORDENANDO al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de LICENCIADA EN DERECHO otorgado en el 2018 a la demandante Adriana López Castro por la Universidad Tecnológica de México -UNITEC- como equivalente al título de ABOGADA que otorgan las instituciones de educación superior en Colombia de acuerdo con la Ley 30 de 1992.”.

2. Hechos

La parte demandante indicó, que, en el segundo semestre del año 2008, inició la carrera de Derecho en la Universidad Sergio Arboleda y que cursó y aprobó las materias correspondientes hasta segundo semestre de 2012, para un total de 139 créditos académicos.

Dijo, que cambió su residencia en el año 2012 a la ciudad de México, adelantando allí el trámite de *“revalidación de estudios superior realizados en el extranjero”* y, habiéndosele homologado las materias y créditos cursados en la Universidad Sergio Arboleda.

Explicó, que el programa de Licenciatura en Derecho en los Estados Unidos Mexicanos es equivalente al programa de Derecho en Colombia.

Agregó, que culminó a satisfacción el programa de Licenciatura en Derecho en la Universidad Tecnológica de México - UNITEC – en el año 2018.

Alegó, que los créditos cursados en el programa de Licenciatura en Derecho en la Universidad Tecnológica de México – UNITEC – correspondieron a 300.

Señaló, que inició el proceso de convalidación del título con el Ministerio de Educación colombiano y que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5º de la Resolución 10687 de 2019 cursó y aprobó materias de Derecho Público, Penal, Laboral y Privado 2 en la Universidad Católica de Colombia, que corresponden a 10 créditos colombianos adicionales.

Advirtió, que, en total cursó 149 créditos colombianos y 300 mexicanos.

Manifestó, que a, través de la Resolución 007903 de 7 de mayo de 2021, el Ministerio de Educación negó la convalidación del título de Licenciada en Derecho otorgado el 10 de octubre de 2018 por la Universidad Tecnológica de México, basándose en el concepto académico emitido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES -.

Finalmente, sostuvo que, mediante Resoluciones 003147 y 011861, fueron resueltos los recursos de reposición y apelación, respectivamente, en el sentido de mantener incólume la Resolución 007903 de 2021.

3. Cargos

Dijo, la actora, que las resoluciones atacadas se hallarían inmersas en la vulneración del debido proceso, principio de legalidad y el principio *pro actione*, dado que la demandada: (i) habría tardado en resolver la solicitud de convalidación del título obtenido por la actora en el extranjero; (ii) habría ignorado el artículo 21 del Decreto 2566 del 2003; (iii) no habría aplicado los convenios de convalidación suscritos entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, pese a que estos se elevan a rango superior a través del bloque de constitucionalidad; (iv) no habría aplicado los artículos 13 y 14 de la Resolución 10687 de 2019, no obstante, la Universidad Tecnológica de México tendría cuatro acreditaciones de alta calidad reconocidas por el Ministerio de Educación en Colombia.

Aseguró que los actos administrativos demandados debían declararse nulos en consideración a que carecerían de motivación. Esto, en razón a que el Ministerio no habría fundamentado de ninguna forma el rechazo de la convalidación y simplemente habría relacionado una recomendación no vinculante, la que tampoco se encontraba motivada ni jurídicamente ni técnicamente.

Afirmó la parte actora que, se encuentra probada su buena fe al haber: (i) acreditado estudios por más de 4 años de Derecho en Colombia (139 créditos), (ii) revalidado con éxito los créditos y materias en el Estado de México, (iii) estudiado por más de 3 años una Licenciatura en Derecho en México (300 créditos), y (iv) haber cursado y aprobado en Colombia 4 materias del pensum de Derecho.

Señaló que con la decisión adoptada por el Ministerio se soslaya el deber de protección de los derechos fundamentales de la señora López Castro, toda vez que la negativa de la entidad únicamente se sustenta en que le faltan 60 créditos en el programa de estudio para poder convalidarlo, sin que se hubiere hecho un análisis de los conocimientos, habilidades y aptitudes de la persona o se hubiere tenido en cuenta los 150 créditos cursados y aprobados en el territorio nacional.

Indicó que, debido a la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, la demandante no ha podido seguir desarrollándose como profesional.

Advirtió que la Administración vulneró el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades al determinar que la falta de 60 créditos académicos (número sin sustento judicial alguno) constituía la razón para desconocer más de 10 años de estudios. Y agregó que el hecho de no haber tenido en cuenta los 149 créditos cursados en Colombia constituía una irregularidad procesal.

Aseveró que tendría mayor formación académica de pregrado que la mayoría de nacionales, pues, habría estudiado por mucho más tiempo diferentes materias en diferentes países y logrado acreditar los conocimientos adquiridos por medio de un concurso de méritos.

Afirmó, que no habrían sido tenidos en cuenta los 149 créditos cursados y aprobados en el Estado de Colombia, en las Universidades Sergio Arboleda y Católica, como tampoco que los 300 créditos cursados y aprobados para el programa de Licenciatura en Derecho en la Universidad Tecnológica de México correspondían a los créditos faltantes para culminar el programa.

Destacó, que se omitió lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2566 de 2003, que prevé que, en los procesos de transferencia estudiantil, se tendrán en cuenta los créditos cursados por el estudiante en la homologación de sus logros.

Consideró que, se pasó por alto que, según la clasificación internacional normalizada de la educación establecida por la UNESCO, el nivel 6 de educación en México es de licenciatura, que es equiparable con un título profesional universitario en Colombia.

Indicó, que la Universidad Tecnológica de México cuenta con (i) reconocimiento de alta calidad Acreditación Lisa y Llana en su versión V-III con un Registro de Excelencia: SEP/PSA/2002/001, 2/SEP/2002; (ii) reconocimiento de nivel más alto de calidad otorgado por la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), entidad avalada por la Secretaria de Educación Pública de México; (iii) certificación de *Laureate International Universities*; (iv) registro de Excelencia Académica otorgado por la Secretaria de Educación Pública

de México; (v) acreditación de calidad por parte del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y (vi) calificación de 5 estrellas otorgada por la calificadora QS Starts de los Estados Unidos Mexicanos.

4. 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, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Afirmó, que las decisiones adoptadas no fueron arbitrarias y que se encuentran sustentada en los documentos aportados y en lo establecido por los expertos de la Conaces.

Señaló que la decisión adoptada dio estricta aplicación a la Resolución 10687 de 2019, que reglamenta el trámite de convalidación.

Dijo, que el título objeto de convalidación no demostró cumplir con los requisitos exigidos en Colombia, puesto que su formación es menor a la exigida en este país.

Adujo, que la Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho de la Conaces recomendó al Ministerio no convalidar el título allegado bajo el argumento según el cual si bien la solicitante aprobó en modalidad presencial 6 periodos semestrales entre 2016 y 2018, y una carga académica de 54 materias, 300.74 créditos, con un total de 4.813 horas (1053 presenciales y 3760 independientes) equivalentes a 100 créditos en el sistema colombiano; no era menos cierto que, dicho tiempo y créditos eran ostensiblemente inferiores a lo dispuesto para un programa de este nivel y área en Colombia, los que registran en promedio 160 créditos.

Refirió, que la Conaces es el órgano con la experticia necesaria para deliberar, evaluar y en tal caso recomendar o no la convalidación de un título.

Agregó, que la parte demandante desconoce que el parágrafo del artículo 5 de la Resolución 10687 de 2019 prohíbe aplicar el criterio de acreditación a los títulos de pregrado en Derecho.

Resaltó, que el trámite de convalidación se dio en cumplimiento de las exigencias establecidas en la Resolución 10687 de 2019 y que los requisitos académicos son los mismos que se exigen en igualdad de condiciones a los profesionales que realizan estudios de formación dentro de los programas ofertados en el territorio nacional.

4. Actuación procesal

Mediante providencia del 11 de abril de 2023, el Despacho admitió la demanda y ordenó las notificaciones correspondientes¹.

¹ Expediente digital, unidad documental 08

El 24 de julio de 2023, la Nación – Ministerio de Educación, contestó la demanda².

El 17 de octubre de 2023, el Despacho anunció a las partes que dentro del asunto sería preferida 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 pertinente³.

El 7 de noviembre de 2023, se corrió, traslado las partes para que en el término de diez (10) días, presentaran alegatos de conclusión. De igual forma para que el Ministerio Público, si a bien lo tuviera, allegara el correspondiente concepto⁴.

5.- Alegatos de conclusión

El 30 de octubre⁵ y el 22 de noviembre⁶ de 2023, 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 Adriana López Castro en contra de la Nación – Ministerio de Educación.

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

2.1. 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 su prestación, 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

² Expediente digital, unidad documental 21.

³ Expediente digital, unidad documental 27.

⁴ Expediente digital, unidad documental 29.

⁵ Expediente digital, unidad documental 30.

⁶ Expediente digital, unidad documental 32.

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, fue expedida la Resolución 10687 de 2019 (aplicable al caso bajo examen) por medio de la cual 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.

En relación con el proceso de convalidación, establece dicha resolución que existen algunos requisitos generales, aplicables a todos los casos, requisitos específicos para Maestrías y Doctorados, y **requisitos especiales** para programas de pregrado en **Derecho**, contaduría, educación y para los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud.

Al respecto, se estableció que el solicitante debe radicar entre otros, los siguientes documentos⁷:

1. Formulario de solicitud diligenciado en debida forma.
2. Documento de identidad.
3. Diploma del título que se presenta para convalidación, con sello de apostilla o legalización por vía diplomática según corresponda a la normativa del país emisor y su traducción.
4. Certificado de asignaturas.

Específicamente, para el caso de la convalidación de título de pregrado en Derecho⁸, como en el caso en cuestión, debe presentarse una certificación expedida por una institución de educación superior colombiana, que cuente con el programa de Derecho, con registro calificado vigente, en la que conste la aprobación de

⁷ Resolución 10687 de 2019, artículo 3.

⁸ Resolución 10687 de 2019, artículo 5.

estudios específicos de la legislación colombiana, en Derecho constitucional, administrativo, civil, penal y laboral.

Igualmente, señala la normatividad que las solicitudes de convalidación de pregrado en Derecho se tramitaran **exclusivamente** bajo los criterios de precedente administrativo y evaluación académica⁹, establecidos en los artículos 15 a 18, a saber:

“Artículo 15. Criterio de precedente administrativo. Criterio aplicable cuando el título sometido a convalidación coincide con títulos que han sido evaluados académicamente por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para ello, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 16 de la presente resolución.

Las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 120 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Artículo 16. Convalidación de títulos por precedente administrativo. Para la aplicación del criterio de convalidación por precedente administrativo, se deben cumplir las siguientes condiciones:

a) Debe tratarse del mismo programa académico, es decir, tener la misma denominación, contenidos, carga horaria, duración de los períodos académicos, número de créditos y modalidad.

b) Debe tratarse de la misma institución que otorgó el título.

c) Deben existir al menos 3 evaluaciones académicas con concepto favorable de convalidación, en las que se determine: i) que se trate de la misma denominación; ii) contenidos; iii) carga horaria total del programa académico; iv) duración de los períodos académicos; y, v) modalidad.

d) No debe existir una diferencia superior a 4 años, entre la fecha de otorgamiento del título sometido a convalidación y al menos una de las 3 evaluaciones académicas a las que se refiere el literal c) del presente artículo.

Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones señaladas anteriormente, la solicitud de convalidación se resolverá en el mismo sentido de las decisiones que sirvieron como referencia.

Parágrafo. El acto administrativo mediante el cual se resuelve un proceso de convalidación al que se le aplicó el criterio de precedente administrativo no puede servir de soporte para una solicitud posterior de convalidación.

Artículo 17. Criterio de evaluación académica. Criterio aplicable al proceso de convalidación, mediante el cual la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título.

Las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁹ Resolución 10687 de 2019, artículo 5, parágrafo.

Artículo 18. Convalidación de títulos por evaluación académica. El presente criterio tiene como finalidad, estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permitan o nieguen la convalidación del título, a través de un análisis técnico integral, en el que se evalúan aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los períodos académicos; y, iv) modalidad.

La evaluación académica también resulta procedente para: i) determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida; ii) establecer la denominación del título a convalidar; iii) establecer el área y núcleo básico del conocimiento, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) o el que haga sus veces; iv) aclarar evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación; o, v) establecer la existencia de diferencias o similitudes entre títulos obtenidos por un mismo solicitante, en virtud de programas que otorguen doble titulación del mismo nivel de formación.

Parágrafo. Si a la solicitud de convalidación no se le puede aplicar el criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad, o el de precedente administrativo, la misma será sometida al criterio 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.

2.2 Resolución de los problemas jurídicos

2.2.1 ¿Profirió, la entidad demandada, las resoluciones atacadas con vulneración del debido proceso, principio de legalidad y el principio pro actione dado que la demandada: (i) habría tardado en resolver la solicitud de convalidación del título obtenido por la actora en el extranjero; (ii) habría ignorado el artículo 21 del Decreto 2566 del 2003; (iii) no habría aplicado los convenios de convalidación suscritos entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos, pese a que estos se elevan a rango superior a través del bloque de constitucionalidad; (iv) no habría aplicado los artículos 13 y 14 de la Resolución 10687 de 2019, pese a que la Universidad Tecnológica de México tendría cuatro acreditaciones de alta calidad reconocidas por el Ministerio de Educación en Colombia?

Sobre este punto, manifestó la demandante que la excesiva demora del Ministerio de Educación para resolver la solicitud de convalidación le generó perjuicios, tales como, la pérdida de oportunidades laborales y educativas.

Señaló, que de conformidad con el principio constitucional de legalidad se entiende que no existe facultad, función o acto que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la Ley.

Indicó, que no se aplicó lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2566 de 2003, pese a que éste determina que, en los procesos de transferencia estudiantil, se tendrán en cuenta los créditos cursados por el estudiante en la homologación de sus logros. Además, advirtió que no fueron aplicados los convenios de convalidación suscritos entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, agregó que tampoco se dio aplicación a lo preceptuado en los artículos 13 y 14 de la Resolución 10687 de 2019, y que no existe una prohibición expresa para acumular los créditos de los estudios realizados en todos los países.

Así, expuesta la tesis de la actora, 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 4 de noviembre de 2020, la señora López Castro presentó solicitud de convalidación de título de pregrado en “*Licenciada en Derecho*” expedido por la Universidad Tecnológica de México el 10 de octubre de 2018.¹⁰
- El 24 de diciembre de 2020, el Ministerio de Educación corrió traslado a de dicha petición, indicándole que se había encontrado ilegibilidad o incompletitud en unos documentos¹¹.
- El 15 de abril de 2021, la Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho de la Conaces revisó los documentos aportados por la demandante, y con base en ello, recomendó no convalidar dichos estudios.¹²
- El 7 de mayo de 2021, el Ministerio de Educación expidió la Resolución 007903, resolviendo negar la convalidación del título de “*Licenciada en Derecho*” expedido por la Universidad Tecnológica de México el 10 de octubre de 2018. Esta decisión fue notificada electrónicamente ¹³.
- El 25 de mayo de 2021, la señora López Castro interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 007903¹⁴.
- El 21 de julio de 2021, la Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho de la Conaces recomendó no reponer la Resolución 7903¹⁵.
- El 9 de marzo de 2022, fue expedida la Resolución 003147 confirmando la Resolución 7903 de 2021 y concediendo el recurso de apelación¹⁶.
- 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: 7903 de 2021 y 3147 de 2022¹⁷.

¹⁰ Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, Concepto_Academico.pdf

¹¹ Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, Certificado de Traslado.pdf

¹² Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, Concepto_Academico.pdf

¹³ Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, 2021_7903.pdf

¹⁴ Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, 2022_3147.pdf

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Expediente digital, C2 ExpedienteAdministrativo, Prueba11012023_155032.pdf

Esbozado lo anterior, se enfatiza que en el caso bajo estudio pretende la señora Adriana López Castro que el Ministerio de Educación convalide el título de *Licenciada en Derecho* obtenido con ocasión a los estudios realizados en la Universidad Tecnológica de México.

Así las cosas, advierte esta Instancia que, de conformidad con lo establecido en el párrafo del artículo 5º de la Resolución 10687 de 2019, el trámite que debió adelantar la demandada respecto de la solicitud de convalidación correspondía **exclusivamente** a los criterios de Precedente Administrativo y Evaluación Académica, establecidos en los artículos 15, 16, 17 y 18 *ibidem*, en la medida en que, el título de *Licenciada en Derecho* expedido por la Universidad Tecnológica de México equivaldría a un programa de pregrado en Derecho en Colombia. De esa manera, no se podían aplicar los criterios de que tratan los artículos 13 y 14 por disposición expresa de la norma.

Efectivamente, al revisar la Resolución 007903 de 2021, por medio de la cual el Ministerio resolvió la solicitud de convalidación en mención, evidencia el Despacho que el criterio aplicado fue el de Evaluación Académica.

En este punto, dado que la accionante estimó como un vicio de legalidad el término en que fue resuelta la solicitud de convalidación y lo calificó como moroso, surge el siguiente problema jurídico subordinado: *¿Tenía, el Ministerio de Educación un término previsto en la normatividad pertinente para resolver la solicitud presentada por la señora López Castro; en caso positivo, su desatención acarrearía una consecuencia jurídica determinada?*

Revisado el artículo 17, la Resolución 007903 de 2021, que trata sobre el Criterio de Evaluación Académica, las solicitudes de convalidación deben ser resueltas en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Sin embargo, al analizar el plenario, no encuentra el Despacho que en el caso de marras haya existido una mora administrativa o una dilación injustificada por parte del Ministerio de Educación, toda vez que se denota que realizó todos los trámites necesarios para otorgar una respuesta de fondo a la señora López Castro, sin que ello desbordara ostensiblemente un plazo razonable.

Adviértase como, en principio, el término para resolver la solicitud de convalidación fenecía el 4 de mayo de 2021, toda vez que la misma fue radicada el 4 de noviembre de 2020 (Radicado 2020-EE-221807). No obstante, el 24 de diciembre de 2020, el Ministerio de Educación requirió a la actora con la finalidad de que aportara en debida forma algunos documentos, motivo por el que se suspendieron los términos a la luz de lo previsto en el párrafo del artículo 9º de la Resolución 10687 de 2019. Por tanto, al haberse expedido la Resolución 007903 el 7 de mayo de 2021, no hay lugar a inferir que hubo una demora excesiva por parte de la demandada.

Aún más, ha de considerarse que en el hipotético caso en que no se hubiere contestado la solicitud dentro del término de los 180 días previstos en la normatividad, ello no tenía ninguna consecuencia jurídica, menos que la

desatención de dicho plazo hiciera presumir una respuesta a favor de la solicitante. Ya que no existe disposición alguna que establezca de manera expresa ese u otro efecto similar en favor de quien pretende obtener la convalidación de un título.

Elucidado lo anterior, concierne a esta Judicatura auscultar si la cartera accionada habría ignorado lo previsto en el artículo 21 del Decreto 2566 de 2003 *“Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones”* que preceptúa:

“De la transferencia estudiantil. - En los procesos de transferencia estudiantil, se tendrán en cuenta los créditos cursados por el estudiante en la homologación de sus logros, sin perjuicio de los criterios y requisitos que autónomamente adopte la institución para decidir sobre la transferencia.”

Así, se considera fundamental precisar que los términos convalidación y homologación no son sinónimos, puesto que la expresión *“convalidación”*, alude al procedimiento administrativo mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional, luego de efectuar los análisis y valoraciones pertinentes, procede a reconocer validez a un título de educación con el propósito de que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los conocimientos inherentes a los estudios realizados, mientras que el vocablo *“homologación”*, por su parte, se refiere al trámite en virtud del cual una Institución de Educación Superior procede a reconocer validez a unos créditos o materias cursados con miras a la obtención ulterior de un título.

De modo tal que, contrario a lo esbozado por la actora, no resultaba acertado que el Ministerio de Educación hubiese traído a colación lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2566 de 2003, puesto que, la solicitud presentada por aquella giraba en torno a la convalidación de un título y no respecto de la homologación de materias.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la afirmación planteada por la parte actora según la cual los actos administrativos serían nulos, porque el Ministerio demandado no habría aplicado los convenios de convalidación suscritos entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos; difiere este estrado judicial de dicho planteamiento, habida cuenta los siguientes argumentos:

Lo anterior, en primer término, por cuanto el análisis de la solicitud de convalidación presentada fue proferida a las luces de lo dispuesto en la Resolución 10687 de 2019, norma marco para el estudio de convalidación del caso que nos ocupa, y que se encuentra amparada bajo el principio de presunción de legalidad. Motivo por el que no puede ponerse en tela de juicio en el presente escenario.

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”*¹⁸, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C – 582 de 1999.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1997, M.P., Jorge Arango Mejía.

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 ninguno de los argumentos planteados, se colige que la respuesta al problema jurídico resulta negativa.

2.2.2. ¿Expidió, el Ministerio de Educación, los actos administrativos demandados con falta de motivación, dado que, éstos no habrían sido motivados de manera clara, puntual y suficiente, así como ese ministerio se habría basado en el concepto de Conaces, que además de no ser vinculante no se hallaría motivado?

La parte actora manifestó que los actos administrativos demandados debían declararse nulos en consideración a que carecerían de motivación. Esto, en razón a que el Ministerio no habría fundamentado de ninguna forma el rechazo de la convalidación y, simplemente, habría relacionado una recomendación no vinculante, la que tampoco se encontraba motivada ni jurídicamente ni técnicamente.

De esa manera, para determinar si le asiste razón a la censora, resulta necesario analizar el contenido de la Resolución 0079307 del 7 de mayo de 2021, mediante la cual se resolvió de forma negativa la solicitud de convalidación. De ahí que este Despacho estime conveniente transcribir las partes más relevantes de la mencionada resolución:

“Resolución No.

007903 07 MAY 2021

Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación

(...)

CONSIDERANDO

Que ADRIANA LÓPEZ CASTRO, ciudadana colombiana, (...) presentó para su convalidación el título de LICENCIADA EN DERECHO otorgado el 10 de octubre de 2018, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, MÉXICO, mediante solicitud radicada en el Ministerio de Educación Nacional con el No. 2020-EE-221807.

(...)

Que en virtud De los artículos 17 y 18 de la resolución 10687 del 09 de octubre 2019, uno de los criterios aplicables para efectos de la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones extranjeras es el de Evaluación Académica. En el referido precepto normativo se lee lo siguiente: “Criterio aplicable al proceso de convalidación, mediante el cual la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior - CONACES o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título (...)

Que el día 15 de abril de 2021, los estudios fueron evaluados por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior – CONACES, la cual emitió concepto académico en los siguientes términos:

(...)

4.2 Contenidos del programa académico

Se adjunta el plan de estudios, también apostillado, donde se describe que la solicitante aprobó, en modalidad presencial, 6 periodos semestrales entre 2016 y 2018, y una carga académica de 54 materias, 300.74 créditos, con un total de 4.813 horas (1053 presenciales y 3760 independientes) equivalentes a 100 créditos en el sistema Colombiano. Con la información aportada se observa que el tiempo de dedicación resulta ostensiblemente inferior a lo dispuesto para un programa de este nivel y área en Colombia los cuales registran en promedio 160 créditos.

(...)

5. Concepto técnico

De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda al Ministerio de Educación Nacional:

No Convalidar

5.1 Explicación del concepto

Después de evaluar el expediente y examinar la información disponible, encuentra la Sala que, con lo aportado no logra evidenciarse una razonable correspondencia en cuanto a dedicación académica del programa, los contenidos que sustentaron el plan de estudios, los propósitos y las competencias, con lo requerido para un programa de ese nivel y área de formación en Colombia.

Que con fundamento en las anteriores consideraciones y después de haber estudiado la documentación presentada, se concluye que no es procedente la convalidación solicitada.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. - Negar la convalidación del título de LICENCIADA EN DERECHO, otorgado el 10 de octubre de 2018, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, MÉXICO, a ADRIANA LOPEZ CASTRO...

(...)"

Por tanto, de su contenido, puede deducirse que el Ministerio de Educación señaló que: (i) la aquí demandante presentó solicitud de convalidación del título de "Licenciada en Derecho" otorgado por la Universidad Tecnológica de México y (ii) que, en virtud de los artículos 17 y 18 de la Resolución 10687 de 2019 uno de los criterios aplicables para efectos de la convalidación de títulos era el de Evaluación Académica; que el 15 de abril de 2021, los estudios fueron evaluados con la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Así mismo, fueron incluidos apartes del concepto emitido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en el que se recomendó no convalidar el título presentado por la señora López Castro.

En consecuencia, resulta válido inferir, que contrario a lo sostenido por la demandante, la autoridad demandada, sí expuso de forma diáfana los motivos que conllevaron a negar la convalidación del título de "Licenciada en Derecho" que

presentó la censora, por lo que, a juicio, del Despacho se descarta la configuración del vicio de falta de motivación del acto demandado.

Lo anterior, sin dejar de mencionar que el Consejo de Estado¹⁹ ha establecido que la Administración tiene el deber de expresar los motivos que originan los actos administrativos; sin embargo, esta corporación también ha interpretado que tal obligación se satisface siempre que dicha motivación conste, **al menos de forma sumaria**, en el texto del acto administrativo; condición que, como se vio en precedencia, se cumplió en el documento estudiado.

Ahora, en torno al valor del concepto emitido por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, no debe olvidarse que hace parte del trámite previsto en materia de convalidación. Pues, se halla incluido en la Resolución 10687 de 2019, en su artículo 17, como un criterio de evaluación académica.

Es más, aún en gracia de discusión, en el hipotético escenario donde no hubiera sido obligatorio, igual, ello no tendría ningún efecto adverso sobre la legalidad de la decisión de negar la convalidación. Pues, ello no tendría la fuerza para desvirtuar, que, de todos modos, con concepto o sin concepto, según la documentación aportada por la accionante a su solicitud de convalidación, y como se explicará más adelante, no cumplía con todos los requisitos exigidos para aceptar la convalidación.

Por tanto, la respuesta al problema jurídico resulta ser negativa, esto es, se descartó que los actos administrativos acusados estuvieran inmersos en el vicio de falta de motivación; consecuencia de ello, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

2.2.3.

¿Emitió, la autoridad demandada, las resoluciones tachadas de nulas con vulneración del principio de buena fe, ya que, la demandante habría cumplido con los requisitos legales para que se convalidara sus estudios adelantados en México?

¿Profirió, el Ministerio de Educación las resoluciones demandadas con vulneración del artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, atinente a la libertad para escoger profesión y trasgresión del derecho fundamental a la libertad de aprendizaje e investigación, y vulneración del principio de primacía de lo sustancial sobre las formas al habersele negado a la actora la convalidación del título de Licenciada en Derecho otorgado por la Universidad Tecnológica de México?

De manera preliminar, ha de aclararse que, por cuestiones de orden metodológico, se auscultarán conjuntamente los cargos descritos con anterioridad, habida cuenta que, se sirven de argumentos similares y requieren analizarse con los mismos insumos probatorios.

¹⁹ Sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Al respecto, se arguyó:

“En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, **al menos en forma sumaria**, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo¹⁹.”

En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción”. (Se destaca)

Aclarado lo de precedencia, ha de considerarse que la parte actora afirmó que, se encuentra probada su buena fe al haber: (i) acreditado estudios por más de 4 años de Derecho en Colombia (139 créditos), (ii) revalidado con éxito los créditos y materias en el Estado de México, (iii) estudiado por más de 3 años una Licenciatura en Derecho en México (300 créditos), y (iv) haber cursado y aprobado en Colombia 4 materias del pensum de Derecho.

Señaló que con la decisión adoptada por el Ministerio se soslayó el deber de protección de los derechos fundamentales de la señora López Castro, toda vez que la negativa de la entidad únicamente se sustenta en que le faltan 60 créditos en el programa de estudio para poder convalidarlo, sin que se hubiere hecho un análisis de los conocimientos, habilidades y aptitudes de la persona o se hubiere tenido en cuenta los 150 créditos cursados y aprobados en el territorio nacional.

Indicó que, debido a la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, la demandante no ha podido seguir desarrollándose como profesional.

Advirtió que la Administración vulneró el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formalidades al determinar que la falta de 60 créditos académicos (número sin sustento judicial alguno) era razón para desconocer más de 10 años de estudios y agregó que el hecho de no haber tenido en cuenta los 149 créditos cursados en Colombia constituía una irregularidad procesal.

Finalmente, dijo que tendría una mayor formación académica de pregrado que la mayoría de nacionales. Dado que habría estudiado por mucho más tiempo diferentes materias en diferentes países.

Sin embargo, este estrado judicial, anticipa, desde ya, que no comparte tales razonamientos, en la medida en el proceso de convalidación de títulos obtenidos en el exterior se sujeta a los presupuestos prevenidos en la referida resolución. De manera, que su incumplimiento conlleva a negar tal convalidación. Y, por tanto, mal podría predicarse la inobservancia del principio de buena fe o derecho alguno de la actora.

En efecto, de lo dicho líneas atrás es evidente que el Ministerio de Educación fundamentó la negativa de dar aval a los estudios adelantados por la accionante en el exterior, sustentado en que el tiempo de dedicación en éstos resultaba ostensiblemente inferior a lo dispuesto para un programa de este nivel y área en Colombia, los cuales registran en promedio 160 créditos; aspecto este último, que era cardinal que la parte demandante atacara y que no fue desvirtuado en el procedimiento administrativo ni en el proceso judicial y que goza de respaldo por provenir de una dependencia técnica con conocimiento especializado sobre el tema.

En efecto, si el motivo por el cual se negaba la convalidación del título por no encontrarse semejante o equivalente en intensidad horaria al correspondiente al Estado colombiano, lo procedente era que la parte interesada desvirtuara esa afirmación. No obstante, ello no se hizo y tampoco puede considerarse que el haber tomado algunas clases adicionales (créditos) en Institución Universitaria colombiana supla ese requisito para tener como válidos los estudios adelantados en los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no resulta posible subsanar los defectos del estudio extranjero con otros estudios internos porque en esencia, estos no

corresponden al *pensum* o carga académica de la entidad educativa extranjera y, por ende, no pueden servir para justificar el título expedido por ella (pensar lo contrario podría, inclusive, desconocer la autonomía universitaria y las exigencias establecidas en cada ente educativo para obtener el respectivo título).

Además, no procede en esta etapa procesal realizar un estudio o análisis diferente, ya que la totalidad de argumentos y pruebas para controvertir el concepto adoptado debieron aducirse en el procedimiento administrativo de la solicitud de convalidación para que fuera tenido en cuenta al momento de emitir una decisión definitiva, pues era esa la oportunidad que se tenía para controvertir lo afirmado por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Y sobre este asunto, vale mencionar que, de acuerdo con la normativa aplicable, la parte interesada en la convalidación también podía pedir como prueba que se solicitara un nuevo concepto de otro organismo técnico y no lo hizo.

Igualmente, tampoco evidencia esta instancia que, con la decisión adoptada por el Ministerio de Educación, al no convalidar el título de “Licenciada en Derecho” presentado por la señora Adriana López Castro, se hubiese ignorado el artículo 26 de la Constitución Política.

Lo anterior, debido a que el artículo 26 de la Constitución Política, además de proclamar la libertad que tiene 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.

De esa manera, contrario a lo sostenido por la demandante, el derecho a escoger profesión u oficio no es un derecho absoluto. Pues, éste como todos los derechos tiene límites, derivados especialmente de dos aspectos relevantes: (i) la posibilidad que tiene el legislador de exigir títulos de idoneidad, para el ejercicio de aquellas profesiones que exijan especial capacitación y formación académica, cuya raigambre constitucional guarda relación y fundamento en el deber de las autoridades públicas de proteger los derechos ciudadanos y consultar el interés general; (ii) la obligación de las autoridades públicas competentes, de inspeccionar y vigilar el ejercicio de tales profesiones u oficios, conforme a las normas establecidas al efecto. Dichos límites tienen reserva de ley, por lo que el legislador es el competente para establecer los diplomas de idoneidad que deben acompañar el ejercicio de las profesiones que los requieran y las condiciones en que se da la inspección y vigilancia.²⁰

Aunado a lo expuesto, ha de agregarse que la aceptación de convalidaciones con menores exigencias a las impuestas a nivel interno desconocería 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 programa en Colombia, ya que estarían sometidos a mayores requisitos que los exigidos 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.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-436A de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

En este orden de ideas, al no haberse comprobado ninguno de los argumentos planteados en el concepto de violación por la demandante, se colige que la respuesta a los problemas jurídicos resulta negativa.

3.- Conclusión

Corolario de lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la señora, Adriana López Castro, la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones: 007903 de 2021, 003147 y 011861 de 2022.

4.- 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.

NOTIFÍQUESE²¹ Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

²¹ Correos electrónicos: notificacionesjudiciales@mineduccion.gov.co; bogdatanalytics@gmail.com

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: **822b985f23eca3d907702caa91f8e3db6709e4650f48b8e40e21e6a566eb014f**

Documento generado en 02/02/2024 03:15:51 PM

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