



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-34-002-2019-00174-00
Demandante: Jorge Enrique Forero Peralta
Demandado: Nación- Ministerio de Educación
Tema: Convalidación de un título no oficial o propio, otorgado por una institución extranjera

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 el señor Jorge Forero Peralta, en contra del Ministerio de Educación Nacional

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“DECLARACIONES Y CONDENAS

Primero. Se declare la nulidad de la Resolución No. 22700 del 07 de diciembre de 2016 por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación, mediante la cual, se negó la convalidación del título de Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos otorgado el 04 de octubre de 2012 por el Real Centro Universitario Escorial María Cristina, a JORGE ENRIQUE FORERO PERALTA, identificado con Cedula de Ciudadanía No. 1.098.618.735. y, en consecuencia

Segundo. Que a título de restablecimiento del derecho se convalide y reconozca para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos otorgado el 04 de octubre de 2012 por el Real Centro Universitario Escorial María Cristina, a JORGE ENRIQUE FORERO PERALTA como equivalente al

título de MAESTRIA que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de acuerdo a la Ley 30 de 1992.

Tercero, se condene a la NACIÓN -MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, por la pérdida de oportunidad con ocasión a la imposibilidad de ascender en el escalafón docente de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, debido a la ausencia de convalidación del título como equivalente al de Maestría, por la suma de cinco millones de pesos mcte (\$5.000.000) correspondientes al incremento dejado de percibir desde la expedición de la resolución que niega la convalidación, es decir, desde el 07 de Diciembre de 2016, hasta el pago efectivo de la sentencia.

Cuarto. Ordenar el pago de los intereses moratorios sobre los dineros dejados de percibir desde el siete (07) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), de conformidad a lo establecido en el artículo 187 del CPACA, hasta el pago efectivo de la sentencia.

Quinto. Condenar en costas a la entidad demandada de conformidad con lo estipulado en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual se rige por lo dispuesto en el artículo 365 y 366 del Código General del Proceso.

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados con sustento en los siguientes argumentos:

Dijo, que el Real Centro Universitario Escorial María Cristina le habría otorgado el título de Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos. E, igualmente, que el Ministerio demandado, a través de Resolución No. 22700 de 7 de diciembre de 2016, le habría negado la convalidación de su título, dado que no existiría una coherencia entre los créditos y la intensidad horaria reportada.

Agregó, que la demandada le habría vulnerado el derecho a la igualdad, puesto que, en casos anteriores habría convalidado títulos propios con requisitos y condiciones inferiores a las suyas. En tal sentido, adujo, que al existir actos administrativos que habrían convalidado títulos en condiciones académicas similares, también se habrían vulnerado los principios de confianza legítima y buena fe.

Sostuvo, que la Subdirección de Aseguramiento de la Educación habría pretermitido analizar el título bajo el criterio de evaluación académica basándose en factores objetivos y *“netamente académicos”*.

Afirmó, que la resolución acusada de nulidad se habría motivado falsamente, puesto que, la convalidación habría sido negada, bajo el argumento según el cual existiría incoherencia en los créditos y la intensidad horaria reportada, *“dado que, según la normativa española, moderada al Espacio Europeo de Educación Superior, un crédito comprende entre 25 y 30 horas de dedicación académica, lo que supondría un máximo de 840 horas”*. Adicionalmente, se habría informado que realizada la consulta en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT) de España, el título no estaría registrado.

Manifestó, que dichas afirmaciones carecerían de veracidad, habida cuenta que, en el expediente obraría la solicitud de convalidación de certificación expedida por la Escuela Europea de Dirección y Empresa (EUDE), en donde constaría el Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos, señalando que comprende una duración total de 2960 horas.

Insistió en que la intensidad horaria que habría cursado no solo sería similar a la de los programas ofertados en Colombia, sino superior a estos.

Precisó, que se habría vulnerado su derecho al debido proceso, puesto que al haberse expedido resoluciones en donde se convalidan títulos con una duración de 6 meses o con intensidades horarias inferiores, se estaría creando una situación jurídica que favorecería solamente a personas determinadas.

Dijo, que en el Decreto 1075 de 2015, se habrían reglamentado las horas con acompañamiento e independientes de trabajo. En ese sentido, precisó, que el número de créditos de una actividad académica se expresaba en números enteros, y que, una hora con acompañamiento directo de docente, significaba tres horas adicionales de trabajo independientes en programas de maestría. Y que dicha circunstancia no impediría que las Universidades propongan el *“empleo de una proporción mayor o menor de horas con acompañamiento directo frente a las independientes”*.

Señaló que, mediante Real Decreto 1125 de 2003, expedido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, se habría establecido el sistema europeo

de créditos, así, manifestó, que de la interpretación del artículo primero de esa norma, se desprendería que aplica únicamente para títulos universitarios de carácter oficial y no para los títulos propios o no oficiales.

Sostuvo que el título en controversia sería un título propio, esto es, ofertado por una Universidad en virtud de su autonomía. Adicionalmente, expuso, que, según lo establecido por el Ministerio demandado, los títulos propios tendrían un proceso normativo interno más flexible, pues su normativa provendría de la misma institución.

Agregó, que no existiría incoherencia entre los créditos académicos y la intensidad horaria reportada, dado que era discrecional de la institución educativa la oferta de los programas académicos.

Refirió, que en el expediente obraría prueba expedida por la Escuela Europea de Dirección y Empresa, en donde constaría que el Master cursado por el accionante tendría una duración de 2960 horas, discriminadas de la siguiente manera:

- 700 horas de trabajo teórico con docentes y asesores
- 2100 horas de estudio autónomo
- 100 horas de idioma
- 60 horas de actividades transversales

Bajo ese razonamiento, infirió que, dado que, para Colombia, según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, el promedio aproximado de una maestría sería de 2400 horas, el Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos superaría esa exigencia, pues habría acreditado una duración de 2960 horas.

Agregó, que en Colombia existirían programas de Maestría similares a los cursados por el actor, de los que podría comprobarse que existiría una “*similar equivalencia*” entre estos.

Finalmente, expuso, que se habría vulnerado su derecho al trabajo, toda vez que, la omisión de convalidación del título, le habría generado perjuicios como la imposibilidad de ascenso en el escalafón docente de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, como también la imposibilidad de acceder a mejores condiciones laborales.

3. Contestación de la demanda

El Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda y se opuso a totalidad de las pretensiones, al considerar que no le asistía derecho al demandante.

Indicó, que, a través de Resolución No. 06950 de 2015, se habría regulado el trámite de convalidación de títulos extranjeros, de donde se desprendería que estos deben ser sometidos a una evaluación de aspectos como: (i) naturaleza jurídica de la institución de educación superior que otorgó el título y (ii) naturaleza jurídica del título otorgado.

Afirmó que aprobado el examen de legalidad antes descrito, se procedería a realizar un análisis académico en donde se evaluaría: (i) metodología bajo la cual se desarrolló el programa académico, (ii) naturaleza de los estudios realizados, (iii) duración de los estudios y (iv) orientación de las asignaturas.

Agregó, que dicho análisis se efectuaría por parte de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior- CONACES. Aunado a ello, precisó, que la aludida entidad podía solicitar un concepto adicional, cuando así lo determinara, de conformidad con el artículo 5 de la Resolución 6950 de 2015.

Refirió, que el proceso de convalidación es el trámite administrativo por medio del cual el Ministerio reconoce validez a un título de educación, en tal sentido, el resultado del proceso debe determinar si hay equivalencia con los programas que en paridad de condiciones son ofertados en Colombia.

Adujo que, de conformidad con los argumentos expuestos por la CONACES, existiría una falta de equivalencia del programa que habría sido cursado por el accionante, en relación a los programas ofertados en Colombia.

Dijo, que la Resolución señalada en precedencia, en su artículo 5 regularía el trámite de evaluación académica que habría sido garantizado por la entidad demandada, permitiendo el ejercicio de los derechos a la defensa y contradicción.

Sostuvo, que, si bien el Ministerio demandado, en casos previos, habría convalidado títulos en similares características, debía tenerse en cuenta que, cada caso debía

estudiarse a profundidad y evaluarse frente al cumplimiento de requisitos legales y académicos específicos, mismos que no habrían sido cumplidos en el caso objeto de estudio.

Finalmente, afirmó, que los perjuicios alegados por la parte actora no se encontrarían probados en el proceso.

4. Actividad procesal

El 16 de julio de 2019, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor¹.

El 26 de noviembre de 2019, el Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda².

El 11 de junio de 2021, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que fijó el litigio, se incorporaron las pruebas que fueron aportadas por las partes y, finalmente, se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión por escrito³.

5. Alegatos de conclusión

La parte actora⁴ y el Ministerio de Educación Nacional⁵, a través del correo electrónico dispuesto para tal fin, presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que se ratificaron en los argumentos que expusieron en la demanda y su respectiva contestación.

¹ Folio 50 del expediente

² Folios 72 a 81 *ibídem*.

³ Folios 113 a 116 del expediente

⁴ Folios 119 a 121 *ibídem*

⁵ Folios 123 a 125 *Ibídem*

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 Jorge Forero Peralta en contra del Ministerio de Educación Nacional

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

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial, celebrada el 11 de junio de 2021, las cuestiones a resolver, en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

“a) ¿Profirió, el Ministerio demandado, los actos administrativos acusados, con violación a los principios de buena fe, igualdad y confianza legítima, así como con desconocimiento del debido proceso, al no haber avalado la convalidación del título de Maestría del actor, siendo que: (i) habría expedido otras resoluciones, en condiciones académicas similares, accediendo a tal convalidación; (ii) habría aplicado disposiciones distintas en el caso presentado dado que, con anterioridad, se habrían proferido resoluciones mediante las que la accionada habría dispuesto la convalidación de títulos que alcanzan los 6 meses de estudios y (iii) estaría demostrado que el título de Maestría obtenido en el exterior sí tendría equivalencia con un programa de Maestría en Colombia?”

b) ¿Expidió, la accionada, los actos cuya legalidad se impugna, con falsa motivación toda vez que: (i) habría hecho una incorrecta valoración de los créditos y la intensidad horaria del título obtenido en el exterior y (ii) habría exigido el registro del título en el RUCT, siendo que este no es un factor determinante?”

2. Caso concreto

De modo preliminar, debe aclararse la modificación del orden en que se estudiarán cada uno de los cargos contenidos en los problemas jurídicos antes anotados. Puesto que, el cargo planteado en el literal b) requiere un recuento fáctico,

normativo y probatorio más amplio, que a la postre, servirá para solucionar el problema jurídico esbozado en el literal a). De modo que se analizará, primero, el cargo referente a la falsa motivación de los actos administrativos acusados.

2.1 ¿Expidió, la accionada, los actos cuya legalidad se impugna, con falsa motivación toda vez que: (i) habría hecho una incorrecta valoración de los créditos y la intensidad horaria del título obtenido en el exterior y (ii) habría exigido el registro del título en el RUCT, siendo que este no es un factor determinante?

Para empezar, se destaca que, del estudio de la Resolución 22700 de diciembre de 2016, se advierte que el señor Jorge Forero Peralta solicitó la convalidación del título de Máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos, que le fue otorgado por el Real Centro Universitario Escorial María Cristina de España, en el 2012.

De igual forma, de dicho acto administrativo, se deduce que, por tratarse de un título no oficial o propio, otorgado por una institución extranjera, la solicitud en cuestión fue sometida a una evaluación académica por parte de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES. Razón por la que la mencionada Comisión, en sesión del 13 de abril de 2016, requirió al señor Forero Peralta con miras a que aportara: *“certificación provista por la Universidad donde cursó sus estudios de Master, que permita identificar el número de créditos académicos del programa y el tiempo de trabajo académico dedicado al mismo en horas totales (tanto de acompañamiento directo del docente como de estudio independiente, si es del caso)”*.

Luego, y tras haberse allegado los documentos antes referidos, la Comisión, en sesión de 17 de junio de 2016, emitió un concepto desfavorable de convalidación, al considerar:

“ASPECTOS ACADÉMICOS —ARGUMENTACIÓN

(...) La sala halla una incoherencia en los créditos y la intensidad horaria reportada, dado que según la normativa Española, moderada al Espacio Europeo de Educación Superior, un crédito comprende entre 25 y 30 horas de dedicación académica, lo que supondría un máximo de 840 horas. Además, la sala verifica que según el SNIES, las maestrías en el área en Colombia comprenden entre 42 y 54 créditos. Asimismo, la consulta realizada en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT) de España, reporta que el título no se encuentra registrado. Por lo tanto, no se halla razonable

equivalencia con un programa de Maestría en Colombia, por lo que se recomienda no convalidar.

CONCEPTO TÉCNICO De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda al Ministerio de Educación Nacional. No Convalidar."

Posteriormente, y ante la interposición del recurso de reposición en contra de la resolución que decidió negar la convalidación, la accionada se pronunció mediante acto administrativo 11854 de 2017, en el que dispuso:

(...) teniendo en cuenta los argumentos que expone el recurrente fue necesario solicitar una nueva evaluación académica ante la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES-, frente a lo cual con fecha del 10 de mayo de 2017 la Sala de Administración de Empresa y Derecho indicó que:

"2. ASPECTOS ACADÉMICOS - ARGUMENTACIÓN:

(...) Para la Sala, el hecho de que los títulos propios no tengan que acoger la definición ECTS tampoco implica que puedan desbordados, ni arbitrariamente definir cargas académicas que los excedan.

El peticionario también evoca la certificación de que los 28 créditos de su programa corresponden a "un total de 2940 horas" (folio 4) de trabajo, lo cual implicaría que cada crédito representa 105 horas. Para la Sala tal relación no es explicable. Por ejemplo, 2940 horas implicarían 73.5 semanas de trabajo de tiempo completo (a razón de 40 horas por semana): lo cual es claramente imposible en el desarrollo de un año escolar, incluso si se trabajase sin ningún tipo de descanso ni vacaciones. En relación a la inexistencia del programa en los registros del RUTC, el recurrente afirma que "tratándose el presente caso de un título propio, no es de recibo este argumento esgrimido por el Ministerio de Educación, puesto que está fundamentando su decisión en normas que no son aplicables al caso, pues contiene situaciones fácticas que no son equiparables" y agrega "El reporte que indica que el título no se encuentra registrado no significa que el título no sea legal, pues en este caso solo se debe realizar la revisión del registro del centro..." para la Sala, esto evidencia aún más la diferencia entre el programa realizado, y uno revestido con el respaldo de un título oficial. Para la Sala, los estudios realizados corresponden al nivel de especialización".

(...)

En ese orden de ideas, es importante aclarar como ya lo señaló en el concepto anteriormente transcrito la CONACES, que si bien es cierto que los títulos propios no se acogen a la medición de los créditos ECTS, tampoco da el aval de que se certifiquen créditos exorbitantes que trasladados a la práctica no corresponden con la realidad. Ahora bien, si bien es cierto no existe una relación explicable dentro de los créditos certificados, para soportar la equivalencia razonada con un grado de Magíster, si encuentra la sala una equivalencia con un programa de especialización ofertado en Colombia, concepto que acoge el Ministerio de Educación Nacional”.

Por los motivos antes citados, y al acoger el concepto brindado por la Comisión, el Ministerio de Educación Nacional decidió finalmente negar la convalidación solicitada por el señor Forero Peralta.

Precisado lo de precedencia, y para desatar los problemas jurídicos planteados en el cargo en cuestión, es menester acudir a las pruebas obrantes en el plenario:

- El 4 de octubre de 2014, el Real Centro Universitario Escorial - María Cristina le otorgó, al señor Jorge Forero Peralta, el título de Máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos en donde se indicó: **"Título propio** de este Real Centro Universitario, impartido en colaboración con EUDE)"⁶ (Se destaca).
- En certificación del 5 de mayo de 2016⁷, el director Académico de EUDE, indicó que el actor:

"ha realizado en este centro el Master En Gestión Y Dirección De Recursos Humanos, En la modalidad Presencial durante el período académico Octubre 2011 – Octubre 2012; y ha obtenido las siguientes calificaciones (...)".

Así mismo, certificó, que el programa académico del Máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos, discriminado en **horas y créditos** sería el siguiente:

- Dirección Financiera: (30 Horas)

⁶ Documento obrante en el disco compacto visible a folio 103 del expediente

⁷ Documento obrante en el disco compacto visible a folio 103 del expediente

- Marketing: (18 Horas)
- Dirección de RR.HH: (18 Horas)
- Dirección General y Organización: (27 Horas)
- Estrategia de la Empresa: (30 Horas)
- Selección Tradicional: (18 Horas)
- Selección Por Competencias: (30 Horas)
- Evaluación Del Desempeño: (27 Horas)
- Auditoria y Gestión Del Conocimiento: (18 Horas)
- Comunicación: (36 Horas)
- Formación: (27 Horas)
- Laboral: (54 Horas)
- Política De Compensación: (18 Horas)
- Habilidades Directivas: (18 Horas)
- Inglés: (28 Horas)
- Proyecto Fin de Máster: (75 Horas)
- Prácticas de Empresa: (225 Horas)

TOTAL HORAS: 700 Horas

TOTAL CRÉDITOS: 28 Créditos”

- El 6 de mayo de 2016, el director académico de la EUDE- Business School certificó que el señor Jorge Forero Peralta cursó el Master en Gestión y Dirección de Recursos Humanos. Para el efecto, realizó las siguientes precisiones⁸:

Duración de horas de trabajo teórico con docentes y asesores: 700 horas

Duración de horas de estudio autónomo 2100 horas

Duración de idioma 100 horas

Actividades transversales: Píldoras formativas aclaratorias, Seminarios, Conferencias, Sesiones formativas en herramientas 60 horas

Duración total de Horas: 2960 horas

EUDE imparte su formación de Postgrado en colaboración con el Real Centro Universitario M.^a Cristina el cual depende de la Universidad Complutense de Madrid. El centro se encuentra homologado por AEEN (Asociación Española de Escuelas de Negocios), ANCED (Asociación Nacional de Centros de Enseñanza a Distancia) y CLADEA (Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración) (...)”

⁸ Documento obrante en el disco compacto visible a folio 103 del expediente

Por tanto, una primera premisa ha de hallarse probada en cuanto a la modalidad de los estudios adelantados por el accionante en Real Centro Universitario Escorial - María Cristina, referente a que el título otorgado al demandante fue el de “**propio o no oficial**”.

Así las cosas, resulta muy oportuno considerar que en el artículo 4 de la Resolución 6950 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 (...)*”, en cuanto a la Convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios, se reguló:

***“Para efectos del presente artículo, entiéndase como títulos no oficiales, propios o universitarios aquellos que son expedidos 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, que carecen de los efectos que las disposiciones legales del respectivo país otorgan a los títulos oficiales.*”**

El Ministerio de Educación Nacional adelantará el trámite de convalidación para los títulos definidos en este artículo, siempre y cuando se cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

- a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.*
- b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.*

Presentada la solicitud, y una vez verificado que se cumpla con alguno de los dos requisitos establecidos en este artículo, se procederá a surtir la evaluación académica ante la CONACES sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.

El trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida. (Se destaca)

De la anterior normativa se desprende, que el trámite de convalidación de títulos no oficiales o propios se encuentra sometido a la aprobación de los siguientes requisitos: (i) un examen legal en el que se analiza si la institución que otorgó el título se encuentra acreditada o tiene una certificación equivalente otorgada por una certificadora de alta calidad del país de origen, o si el programa académico cumple las características antes descritas y (ii) la evaluación académica proferida la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior- CONACES.

En ese contexto, de la resolución que resolvió el recurso de reposición, se desprende que, para el estudio del caso, la Comisión efectuó una evaluación en la que examinó el programa académico, los créditos, la intensidad horaria, para a la postre, proferir un concepto técnico en el que decidió convalidar el título del actor con un título equivalente a especialista, mas no de magister.

Así mismo, se observa que, las razones por la que se negó la convalidación del título de maestría fue sustentada en las siguientes : (i) incoherencia entre la intensidad horaria certificada y los créditos reportados, y (ii) falta de registro del título en el Registro de Universidades, Centros y Títulos – RUCT de España. Es así como para sustentar tales objeciones, la Comisión estimó:

“El peticionario también evoca la certificación de que los 28 créditos de su programa corresponden a "un total de 2940 horas" (folio 4) de trabajo, lo cual implicaría que cada crédito representa 105 horas. Para la Sala tal relación no es explicable. Por ejemplo, 2940 horas implicarían 73.5 semanas de trabajo de tiempo completo (a razón de 40 horas por semana): lo cual es claramente imposible en el desarrollo de un año escolar, incluso si se trabajase sin ningún tipo de descanso ni vacaciones.

En relación al a inexistencia del programa en los registros del RUTC, el recurrente afirma que "tratándose el presente caso de un título propio, no es de recibo este argumento esgrimido por el Ministerio de Educación, puesto que está fundamentando su decisión en normas que no son aplicables al caso, pues contiene situaciones fácticas que no son equiparables" y agrega "El reporte que indica que el título no se encuentra registrado no significa que el título no sea legal, pues en este caso solo se debe realizar la revisión del registro del centro..." para la Sala, esto evidencia aún más la diferencia entre el programa realizado, y uno revestido con el respaldo de un título oficial.

Del análisis de la anterior motivación, en primer lugar, y en lo que atañe a la falta de coherencia entre los créditos y la intensidad horaria del programa que fue cursado

por el accionante en el exterior, de las pruebas obrantes en el plenario, se observa que, el Máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos tuvo una duración total de 2960 horas y estaba compuesto por 28 créditos⁹.

En ese contexto, la Comisión explicó que, según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SNIES, las maestrías en el área analizada, en Colombia tienen entre 42 y 54 créditos.

Así, teniendo en cuenta los programas equivalentes al cursado por el actor, que fueron por él enlistados en su escrito de demanda, se pudo corroborar que, el mínimo de créditos exigidos en Colombia es de 45. Por lo que puede evidenciarse una diferencia entre los créditos de la maestría cursada por el señor Forero Peralta que corresponde a 28 créditos, y los programas equivalentes en Colombia que tienen un mínimo de 45.

Aunado a ello, el concepto de la CONACE, determinó que, para que los 28 créditos del programa correspondieran a un total de 2940 horas, significaría que cada crédito representara 105 horas. En ese orden, *“2940 horas implicarían 73.5 semanas de trabajo de tiempo completo (a razón de 40 horas por semana): lo cual es claramente imposible en el desarrollo de un año escolar, incluso si se trabajase sin ningún tipo de descanso ni vacaciones”*.

De tal afirmación se infiere, tal como lo advirtió la demandada, la existencia de inconsistencias en el número de las 2940 horas certificadas frente al número de créditos. Como quiera que ese valor resulta desproporcionado y desatiende la lógica matemática, esto es, no existe una correspondencia temporal entre los créditos y las horas cursadas, pues para haberse agotado un total de 2940 horas, lo razonable sería que el número de créditos fuera superior a 28. Por tanto, no se avizora una incorrecta valoración de los créditos y la intensidad horaria del título obtenido en el exterior.

Así mismo, del artículo 4 de la Resolución 6950 de 2015, se desprende que, uno de los requisitos para proceder a la convalidación de un título no oficial o propio, consiste en superar la evaluación académica ante la CONACES. De ahí que, al existir un concepto negativo, el Ministerio no podía acceder a la convalidación solicitada.

⁹ Documento obrante en el disco compacto visible a folio 103 del expediente

En segundo lugar, en lo atinente al argumento según el cual el acto estaría falsamente motivado, toda vez que se habría exigido el registro del título en el Registro de Universidades, Centros y Títulos – RUCT de España, siendo que este no sería un factor determinante, se precisa que, aunque tal argumento resultara cierto, debe advertirse que, la decisión de no convalidar el título no se soportó en esa sola razón; sino, como se advirtió en precedencia, la negativa también se sustentó en argumentos atinentes a la falta de coherencia entre los créditos y las horas vistas en el programa, circunstancia que conllevó a que el posgrado cursado haya sido convalidado con equivalencia a un título de especialización.

En suma, es claro que, los actos censurados no fueron expedidos con falsa motivación, por ende, el cargo se niega.

2.2 ¿Profirió, el Ministerio demandado, los actos administrativos acusados, con violación a los principios de buena fe, igualdad y confianza legítima, así como con desconocimiento del debido proceso, al no haber avalado la convalidación del título de Maestría del actor, siendo que: (i) habría expedido otras resoluciones, en condiciones académicas similares, accediendo a tal convalidación; (ii) habría aplicado disposiciones distintas en el caso presentado que, con anterioridad, se habrían proferido resoluciones mediante las que la accionada habría dispuesto la convalidación de títulos que alcanzan los 6 meses de estudios y (iii) estaría demostrado que el título de Maestría obtenido en el exterior sí tendría equivalencia con un programa de Maestría en Colombia?

Inicialmente, y para analizar la violación del derecho a la igualdad, que, de contera, habría conllevado a la vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima, es del caso mencionar que la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁰ ha establecido

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 02 de mayo de 2018. Radicación: 11001-03-15-000-2015-00110-00(REVPI). C. P.: William Hernández Gómez. En esta oportunidad, la Corporación sostuvo:

“[...] En relación con este aspecto, la Sala Plena recuerda que el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, se analiza desde dos perspectivas: (i) la formal o ante la ley y (ii) la material o de trato. Con el objetivo de determinar cuándo existe una vulneración del derecho a la igualdad, bien sea en su modalidad formal o material, es necesario precisar si ante situaciones iguales se otorga un trato diferente sin justificación alguna; o por el contrario, si a personas o circunstancias distintas se les brinda un trato igual pese a que debe prohibirse uno diferenciado acorde con el mandato constitucional.

Para el efecto, la jurisprudencia constitucional ha diseñado el test integrado de igualdad, compuesto por tres etapas de análisis a saber: (i) determinación de los criterios de comparación, esto es, si se trata de

que “(...) **se requiere establecer si entre actores en situaciones iguales se otorgó un trato diferente sin justificación alguna, o si se brindó un trato igual, debiéndose adoptar uno diferenciado, en virtud de las circunstancias disímiles**”¹¹.
(Se destaca)

En esa misma oportunidad, la referida Corporación rememoró que la Corte Constitucional¹² “(...) *ha señalado que el derecho a la igualdad es una garantía de naturaleza relacional, lo que trae como consecuencia que se debe dar trato igual a quien se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho y, por el contrario, un trato diferencial a quien se encuentra en una situación jurídica o fáctica distinta*”.

Antes de proseguir, se advierte que, para sustentar el cargo analizado, el actor afirmó que, existirían casos en los que, en circunstancias académicas similares a la suya, e incluso, con intensidades horarias inferiores, se habría accedido a la convalidación.

En ese contexto, refirió que, en las Resoluciones No. 1633 de 2005 y 4347 de 2006 la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, habría dispuesto la convalidación de títulos con una intensidad horaria inferior a la que le fue exigida a él. Y que, el Consejo de Estado, habría decretado la nulidad de algunas Resoluciones a través de las cuales el Ministerio demandado habría negado la convalidación del título de “*Master en Acción Política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana el Estado de Derecho*”, otorgado por la Universidad Francisco de Victoria, Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, siendo que el programa constaría de 850 horas y 85 créditos. Sin embargo, no aportó copia de estos documentos.

En tal sentido, se precisa que, para analizar la presunta vulneración al derecho a la igualdad, tal como lo ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado, “**se requiere establecer si entre actores en situaciones iguales se otorgó un trato**

sujetos de la misma naturaleza, (ii) definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente [...]”. (Se destaca)

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. 11001-03-24-000-2017-00026-00.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C – 178 de 2014.

diferente”; sin embargo, tal estudio no puede adelantarse, habida cuenta que, las pruebas antes referidas no obran en el plenario. Es decir, el demandante no allegó los expedientes administrativos que respaldaran su aserto, para de esa manera realizar un estudio comparativo en el que pudiera analizarse si se trataban de situaciones exactamente iguales a las que rodearon a aquel.

Y si bien, el actor en su demanda solicitó se librará oficio con tal propósito, a la Corporación Universitaria Minuto de Dios y al Ministerio de Educación Nacional se debe recordar que en la audiencia inicial, del 11 de junio de este año, tal pedimento fue denegado por estimar que la solicitud de esos documentos debió desplegarse de manera preliminar a la presentación de la demanda, a través del derecho de petición, como lo estatuye el numeral 10 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Igualmente, el Juzgado tampoco avizora que, en el asunto, se haya desconocido el principio de confianza legítima, porque no existe material probatorio que acredite que la buena fe del demandante fuera vulnerada, basada en el estudio de casos similares al suyo.

Aunado a lo expuesto, en gracia de discusión y aunque el demandante hubiera aportado las pruebas que dieran soporte a su argumentación, se precisa que, según el artículo 3 de la Resolución 6950 de 2015, cuando un título que se somete a convalidación corresponde a un programa que fue analizado con anterioridad, este debe ser analizado bajo el criterio de “*caso similar*”, para lo cual debe acreditarse que (i) se trata del mismo programa académico, (ii) la institución que otorgó el título sea la misma, (iii) la diferencia entre las fechas de otorgamientos de los títulos no puede ser superior a 8 años.

En ese sentido y para que el Ministerio hubiere procedido a analizar el caso del actor bajo el criterio de “*caso similar*”, era necesario que se aportara pruebas en donde se comprobara que aquel correspondía a la convalidación, en casos anteriores, de su mismo título, otorgado por la misma Universidad.

Sin embargo, del escrito de demanda se desprende que, el actor pretendía comparar su caso, con la convalidación de una maestría en acción política, otorgada por una universidad distinta a la institución en la que cursó su posgrado, de ahí que, ante esa prueba, el estudio de su situación no podía someterse al criterio de “*caso*

similar”. Pues para acudir a ese estudio, era necesario que se hiciera referencia específica al máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos y que el título haya sido otorgado por el Real Centro Universitario Escorial María Cristina de España.

De otro lado, en adición a los planteamientos antes vertidos, y respecto al argumento según el cual *“estaría demostrado que el título de Maestría obtenido en el exterior sí tendría equivalencia con un programa de Maestría en Colombia”*, se precisa que, en la Resolución que resuelve el recurso de reposición, se aprecia el concepto proferido por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, en donde se explicó que, según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- SNIES, las maestrías en el área analizada, en Colombia tienen entre 42 y 54 créditos.

Aunado a ello, revisado el escrito de demandada, se observa que el actor enlistó una serie de programas ofertados en Colombia que, a su juicio, son equivalentes a la Maestría en Gestión y Dirección de Recursos Humanos.

Sin embargo, de la revisión de éstos en el SNIES, se destaca que, si bien el sistema no permite verificar el número de horas, sí discrimina la cantidad de créditos en cada maestría. De manera que, el mínimo de créditos exigidos en los programas de posgrado en Colombia, que son equivalentes al cursado por el señor Forero Peralta en el extranjero, es de 45¹³, a saber:

- Maestría en Gestión Humana y Desarrollo Organizacional - Universidad Externado de Colombia. Número de créditos: 45
- Maestría Gestión de Organizaciones – Universidad EAN. Número de créditos: 45
- Maestría en Gestión de Organizaciones- Universidad Militar Nueva Granada. Número de créditos: 50
- Maestría en Gestión de Organizaciones- Universidad Cooperativa de Colombia. Número de créditos: 50
- Maestría en Desarrollo Humano Organizacional- Universidad EAFIT. Número de créditos: 45
- Maestría en Gerencia del Talento Humano – Fundación Universitaria de América. Número de créditos: 52

¹³ <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/CONSULTAS-PUBLICAS/>

En tal sentido y al revisar las pruebas que obran en el expediente, puede corroborarse que, los créditos que fueron certificados en la maestría cursada por el actor fueron 28, es decir, menores a los exigidos en Colombia¹⁴. Motivo por el que bajo ese razonamiento, se desprende que, existe disparidad entre los créditos de la maestría cursada por el señor Jorge Forero que corresponde a 28, y los programas equivalentes en Colombia que tienen un mínimo de 45.

Por lo tanto, es claro que, contrario a lo estimado por el accionante, no se encuentra demostrado que exista equivalencia entre el programa denominado: *Máster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos* y un título de la misma área académica en Colombia.

Colofón de lo aludido, se considera que la respuesta a los problemas jurídicos indicados es que el Ministerio de Educación Nacional no incurrió en vicios de nulidad que afecten los actos censurados, por los motivos que esgrimió la parte demandante. Por ende, el cargo de nulidad propuesto no tiene vocación de prosperidad.

3. Conclusiones

En conclusión, como quiera que no fue comprobada la configuración de las causales de nulidad propuestas por la parte demandante en su concepto de violación, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda, por no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña la Resolución No. 22700 de 7 de diciembre de 2016, *“por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación”*, proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

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.

¹⁴ Documento obrante en el disco compacto visible a folio 103

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 negó la prosperidad de 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 autoridad 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. Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Sin condena en costas.

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

NOTIFÍQUESE¹⁵ Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez

Firmado Por:

GLORIA DORYS ALVAREZ GARCIA
JUEZ
JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA 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

¹⁵dianajimenez.96.dj@gmail.com, notificacionesmen.teorema@gmail.com, jp.teorema@gmail.com, jorge.forero.peralta@gmail.com, laguerrero.0308@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co

Expediente No. 11001-33-34-002-2019-00174-00
Demandante: Jorge Enrique Forero Peralta
Demandado: Ministerio de Educación Nacional
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Sentencia

Código de verificación:

414cee7b553a2da15eb3208cbd98069721303bbeb290283ca573f2183721b7a1

Documento generado en 23/07/2021 11:14:57 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>