



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 14 de diciembre de 2022

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2018 – 00417 - 00
Demandante: WILDEMAR ALFONSO LOZANO BARÓN
Demandada: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: SENTENCIA

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, profiere en derecho la siguiente sentencia.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

“Declaraciones

1.) *Se declare la Nulidad de las Resoluciones 20679 de 6 de octubre de 2017 y 11868 de 24 de julio de 2018, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional mediante las cuales niega la convalidación del título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón, por violar la Constitución, la Ley, al haber sido expedidos con falsa motivación, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, desviación de poder, infracción de las normas constitucionales y legales.*

Condenas:

2.) *A título de Restablecimiento del Derecho y/o de reparación del daño, se le ordene al Ministerio de Educación Nacional expedir acto administrativo mediante el cual se convalide el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social expedido por la Universidad Alcalá, de España, en convenio con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, en adelante OISS, al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón como equivalente al título de Magíster en Seguridad y Salud Ocupacional, o Magister en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social y/o equivalente.*

3.) *A título de Restablecimiento del Derecho y/o reparación del daño, se le ordene al Ministerio de Educación Nacional, a pagarme de forma mensual la suma de doscientos mil pesos (\$200.000.00) a título de lucro cesante consolidado o pasado, desde el mes de abril de 2016 –fecha de producción del daño, hasta la fecha que expida el mencionado acto administrativo de convalidación.*

4.) *A título de Restablecimiento del Derecho y de reparación del daño causado, se le ordene al Ministerio de Educación Nacional, a pagarme la debida actualización o indexación sobre las sumas adeudadas, de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor –IPC, conforme al artículo 178 del CPACA.*

5.) *A título de Restablecimiento del Derecho y de reparación del daño causado, se le ordene al Ministerio de Educación Nacional, a pagarme los intereses legales,*

comerciales y moratorios sobre la condena impuesta, conforme al artículo 192 del CPACA.

6.) *A título de Restablecimiento del Derecho y/o de reparación del daño, se le ordene al Ministerio de Educación Nacional, a pagarme la suma de \$50.400.000 a título de lucro cesante futuro.*

7.) *Se le ordene al Ministerio de Educación Nacional a pagar las costas y agencias en derecho, conforme al artículo 188 del CPACA.” (Negrillas de texto original)¹*

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante señaló que los actos demandados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, como quiera que el Ministerio de Educación Nacional inobservó el artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015, ya que debía verificar cuál de los criterios de convalidación allí previstos debían aplicarse. Sin embargo, en su lugar se limitó a acoger el concepto de CONACES, sin tener en cuenta la rigurosidad del programa cursado y aprobado, ni que el título fue expedido por una universidad acreditada de España, que cuenta con reconocimiento equivalente a una colombiana.

Adujo que se vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso, así como los principios de buena fe y confianza legítima, toda vez que el mismo título fue convalidado a las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes, por medio de las Resoluciones Nos. 1428 de 29 de enero de 2016 y 15972 de 4 de agosto de 2016, respectivamente; quienes cursaron el mismo máster que contiene idénticos créditos, intensidad horaria y exigencias de tesis, lo que denota un trato desequilibrado hacia el accionante.

Sostuvo que para la fecha de iniciación de sus estudios obró bajo la convicción de que los estudios de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social eran reconocidos y convalidados internamente, por lo que actuó de buena fe

Añadió que también se le vulneraron los derechos al trabajo y al mínimo vital, ante la pérdida de oportunidad para obtener mejores ingresos en sus labores de litigio, asesoría y docencia.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL²

El apoderado del Ministerio de Educación Nacional, estando dentro del término, se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, manifestó que de conformidad con la Resolución 6950 de 2015, vigente para la fecha de la interposición de la solicitud de convalidación del accionante, el trámite implicaba un examen de legalidad del título y una valoración académica de los estudios cursados.

Indicó que, en el presente caso, existe una clara y determinante falta de equivalencia del programa cursado por el demandante, en relación a los

¹ Págs. 13 a 15, archivo “04Folio97A1126”.

² Págs. 57, archivo “04Folio97A1126”, y 1 a 21, archivo “06Folio127A1146”.

ofertados en Colombia, de acuerdo con los argumentos expuestos por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES.

Señaló que no existió vulneración al debido proceso, pues al demandante se le corrió traslado del concepto académico expedido por CONACES y se le dio la oportunidad de corregir y anexar los documentos necesarios para la exitosa convalidación, así como de interponer recursos y ejercer su derecho a la defensa dentro del trámite administrativo.

Enfatizó en que la similitud en la expedición de las convalidaciones no genera obligatoriedad para el ente ministerial de generar respuesta satisfactoria y aprobación inmediata de las solicitudes posteriores, puesto que en cada caso se hace un estudio particular y minucioso de las características y componentes que lo conforman, resultando que en el del accionante no se cumplieron con los requisitos mínimos para otorgar la convalidación en el título propio de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social.

Adujo que no se logra establecer la vulneración de los derechos enunciados en la demanda (trabajo, mínimo vital, seguridad social), pues el procedimiento de convalidación de títulos exalta y garantiza justamente el derecho al trabajo, como quiera que a través de este se pretende establecer y garantizar la aptitud profesional para el adecuado ejercicio de aquel derecho, con miras a reducir el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional.

Manifestó que, además del título de magister que solicitó convalidar, el demandante también cuenta con el pregrado de derecho y diferentes especializaciones, por lo que estaría habilitado para ejercer esa profesión y acceder al mínimo vital.

Agregó que la parte demandante no probó los perjuicios alegados, siendo su carga procesal efectuarlo.

Finalmente, propuso las excepciones que denominó "*presunción de legalidad de los actos administrativos*", "*inexistencia de concepto de violación en los actos acusados*" y, "*genérica*".

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante³

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda e insistió en que ocurrió una vulneración del derecho a la igualdad en relación con los casos de las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes.

3.2. Ministerio de Educación Nacional⁴

Reiteró los argumentos esbozados en la contestación de la demanda.

3.3. Ministerio público

³ Archivo "26AlegatosConclusionDemandante".

⁴ Archivo "25AlegatosConclusionMinEducacion".

Guardó silencio en esta oportunidad.

II. CONSIDERACIONES

1. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. El señor Wildemar Alfonso Lozano Barón obtuvo el título de abogado en la Universidad Católica de Colombia el 22 de octubre de 1999.⁵

1.2. El accionante es especialista en Derecho Administrativo, Derecho Laboral y Magister en Derecho Privado.⁶

1.3. En el año 2012 el señor Wildemar Alfonso Lozano Barón adelantó estudios de Maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social en la Universidad Alcalá de España, en convenio con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS.

1.4. La Universidad Alcalá de España expidió el respectivo título en favor del demandante el 12 de diciembre de 2012, una vez que aprobó los créditos académicos y la tesis exigida por la legislación española.⁷

1.5. A través de radicado No. CNV-2015-004025 de 3 de noviembre de 2015, el accionante solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional la convalidación del título de posgrado de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, expedido por la Universidad de Alcalá de España.⁸

1.6. Mediante comunicaciones TS220160000387 de 29 de marzo de 2016 y 2017-EE-092178 de 1º de junio de 2017, suscritos por la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación, se le corrió traslado al demandante del concepto académico de la evaluación realizada por la Sala de Administración y Derecho de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, a través del cual se recomendó no convalidar el título de Maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social.⁹

1.7. Por medio de escrito con radicación 2017-ER-143384 de 12 de julio de 2017, el actor se opuso al anterior concepto.¹⁰

1.8. Mediante Resolución No. 20679 de 6 de octubre de 2017, el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación solicitada por el abogado Wildemar Alfonso Lozano Barón.¹¹

⁵ Pág. 57, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

⁶ Págs. 58 a 60, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

⁷ Pág. 39, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

⁸ Así se desprende de la Resolución No. 18975 de 30 de septiembre de 2016 (pág. 9, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos").

⁹ Págs. 2 a 4, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

¹⁰ Págs. 5 a 8, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

¹¹ Págs. 12 a 14, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

1.9. El 26 de octubre de 2017 el accionante interpuso recurso de apelación contra el anterior acto administrativo.¹²

1.10. A través de Resolución No. 11868 de 24 de julio de 2018, notificada el 24 de julio de 2018, el Ministerio de Educación resolvió negativamente el medio de impugnación interpuesto.¹³

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

De conformidad con la fijación del litigio efectuada en audiencia inicial de 12 de octubre de 2021¹⁴, la controversia se centra en resolver las siguientes preguntas:

- ¿Los actos demandados están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer el Ministerio de Educación Nacional (i) vulneró el debido proceso del demandante al desconocer lo previsto en el artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015, por cuanto se limitó a acoger el concepto del CONACES; (ii) desconoció el derecho de igualdad del accionante y el principio de confianza legítima, al no tener en cuenta que el accionante estaba en las mismas condiciones que las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes a quienes sí les convalidaron títulos equivalentes al de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social?
- ¿Le asiste derecho al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón a que el Ministerio de Educación Nacional le (i) convalide el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social expedido por la Universidad de Alcalá de España; y, (ii) reconozca y pague los perjuicios materiales solicitados en la demanda?

3. DE LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE POSGRADO OBTENIDOS EN EL EXTERIOR

Los artículos 26¹⁵ y 67¹⁶ superiores contemplan el deber del Estado colombiano de inspeccionar y vigilar la calidad de los servicios educativos. Esta delicada responsabilidad de estandarizar los conocimientos mínimos requeridos para el desempeño de una profesión cuenta con una doble condición de derecho y de servicio público. Así, la administración pública debe fijar las pautas de calidad de los programas académicos ofertados a nivel nacional, y controlar que los estudios cursados en el extranjero sean equivalentes a los impartidos en Colombia para su convalidación.

Por eso, la Ley 30 de 1992¹⁷ no solo fijó los mecanismos de evaluación de los programas colombianos de educación superior, sino que también definió la

¹² Págs. 15 a 18, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

¹³ Págs. 26 a 31, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

¹⁴ Archivo "12ActaAudiencialInicialYAnexos".

¹⁵ "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. **La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.** Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social."

¹⁶ Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos;

¹⁷ "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

entidad responsable de homologar y convalidar los estudios foráneos. Esta competencia, prevista en el artículo 38, en principio fue otorgada al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES, pero posteriormente fue atribuida al Ministerio de Educación Nacional¹⁸.

Puntualmente, el numeral 2.17 del artículo 2 del Decreto 5012 de 2009¹⁹ le asignó al referido ente ministerial la función de formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras. Específicamente, en el artículo 29 ibidem se determinó que la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es la encargada de convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.

Posteriormente, en el año 2012, con el Decreto Ley 019 de 2012²⁰, se especificaron los términos y condiciones que tendría en cuenta el Ministerio de Educación Nacional para convalidar los títulos de la siguiente forma:

“El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Igualmente, contará con dos (2) meses cuando el título que se somete a convalidación corresponda a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, siempre que se trate del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los títulos no mayor a ocho (8) años.

Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados en el inciso anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.

Los términos establecidos en el presente artículo se contarán a partir de la fecha de recibo en debida forma de la documentación requerida.

PARÁGRAFO. Si vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Ministerio de Educación Nacional no se ha pronunciado de fondo frente a la solicitud de convalidación, el Ministerio contará con cinco (5) días hábiles para decidir.”

En vigencia de esta norma, el Ministerio de Educación Nacional reguló la convalidación de títulos extranjeros mediante las Resoluciones 21707 de 2014 y

¹⁸ A través de los Decretos 2230 de 2003, 4675 de 2006, 1306 de 2009 y 5012 de 2009.

¹⁹ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

²⁰ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

6950 de 2015²¹, esta última bajo la cual se desarrolló la actuación administrativa objeto del presente proceso.

Sobre el estudio de la documentación y su trámite posterior, la Resolución No. 6950 de 15 de mayo de 2015 dispuso lo siguiente:

“Artículo 2. Requisitos para la Convalidación. Para efectos de adelantar el trámite de convalidación, el solicitante debe presentar ante el Ministerio de Educación Nacional los siguientes documentos:

1. Solicitud diligenciada en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.
2. Fotocopia del diploma legalizado o apostillado, según corresponda, del título que se pretende convalidar. El diploma del título original debe estar debidamente legalizado, por vía diplomática o con sello de apostilla.
3. Original o copia del certificado de calificaciones, debidamente legalizado o apostillado
4. Para estudios de posgrado, se deberá anexar copia del documento de pregrado otorgado por la institución de educación superior legalmente reconocida en Colombia o copia de la resolución que otorga la convalidación del título de pregrado emitida por este Ministerio, si el título de pregrado fue obtenido en el extranjero.
5. Fotocopia del documento de identidad del solicitante.
6. Comprobante de pago de la tarifa correspondiente, a nombre del solicitante.

Parágrafo 1. Cuando se trate de un programa del área de la salud, o de un título propio o no oficial se deberá presentar el plan de estudios del programa.

Parágrafo 2. El plan de estudios debe contener una descripción de las asignaturas cursadas, el número de créditos y la intensidad horaria del programa. Cuando el certificado de calificaciones contenga esta información no se deberá presentar el plan de estudios.

(...)

Artículo 9. Radicación de la Documentación. El solicitante deberá radicar la documentación requerida en debida forma y con el lleno de los requisitos exigidos en el artículo 2 de la presente Resolución.

(...)

Artículo 11. Traslado Concepto Académico Desfavorable. Si de conformidad con el artículo 3, numeral 3) de la presente Resolución, el título cuya convalidación se solicita requiere de evaluación académica, y con ocasión a la misma se emite concepto desfavorable para el solicitante por parte de la CONACES, el Ministerio de Educación Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes de haberse emitido el referido concepto, deberá correr traslado del mismo al interesado para que un plazo no mayor a un (1) mes presente sus argumentos u observaciones.

El término que dure el traslado al interesado interrumpe los términos establecidos para proferir resolución por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 12. Decisión. Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud de convalidación.

²¹ Disponible en la página web: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=72060>. El Despacho deja constancia que si bien tal acto administrativo fue derogado por la Resolución No. 20797 de 9 de octubre de 2017, se tendrá en cuenta dado que resulta aplicable al encontrarse vigente cuando se dio inicio a la actuación administrativa y se proferieron los actos demandados.

Contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley, el de reposición será resuelto por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación por la Dirección de Calidad de la Educación Superior.”

4. DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD²²

La igualdad es una garantía constitucional que se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Carta Política de 1991. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado dicho concepto estableciendo diferentes elementos para su verdadera y efectiva aplicación. Se ha afirmado que la igualdad *“cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico”*.

De esta manera, se ha reconocido que la igualdad como componente que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad real, implica: *“(i) La protección que requieren los intereses de las personas que se hallan en situación de indefensión, y (ii) la implementación de los principios de igualdad ante la ley, es decir, que la autoridad encargada de poner en práctica la ley deberá aplicarla de la misma forma a todas las personas; igualdad de trato, que implica que el legislador debe brindar una protección igualitaria y en el evento en que se establezcan diferenciaciones éstas deben obedecer a propósitos razonables y constitucionales; y la prohibición constitucional de discriminación siempre que los criterios diferenciadores para brindar la protección sean el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y opinión política o filosófica”*.

La Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la igualdad se erige como uno de los pilares fundamentales de la estructura del Estado Social de Derecho. Así, se ha buscado extender este precepto hasta lograr la superación plena de la igualdad meramente formal. En la Sentencia T- 861 de 1999, por ejemplo, se dijo al respecto lo siguiente:

*“Como acertadamente lo sostuvo el ad quem en su decisión, invocando la jurisprudencia de esta Corte, **el derecho establecido por el Constituyente en el artículo 13 de la Carta implica un concepto relacional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende, merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan.***

La aplicación del principio de igualdad en los términos referidos, tiene como finalidad determinar, en cada caso concreto entendida la discriminación como el trato diferente a situaciones iguales o simplemente el trato diferente que no tiene justificación”.

Para la Alta Corporación²³, esta circunstancia relacional, en lo que corresponde a la igualdad de trato, comporta el surgimiento de dos mandatos específicos cuyo origen responde al deber ser que le es inherente, esto es, (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones

²² Tomado y adaptado de las sentencias de la Corte Constitucional T-311 de 2016 M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio; y, T-030 de 2017 M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³ Sentencia C-304 de 2019. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho distintos.

Los antedichos mandatos, conforme al grado de semejanza o de identidad, se pueden precisar en cuatro reglas: a) la de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; b) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; c) la de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y d) la de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las segundas sean más relevantes que las primeras.

Ahora bien, la Corte ha expresado que el examen de validez constitucional de un trato diferenciado entre dos sujetos o situaciones (*tertium comparationis*), consiste en determinar si el criterio de distinción utilizado por la autoridad pública o el particular fue usado con estricta observancia del principio de igualdad (artículo 13 C.P.), a través de un juicio simple compuesto por distintos niveles de intensidad (débil, intermedio o estricto) que permiten el escrutinio constitucional de la medida. En otras palabras, se trata de una escala de intensidades que permiten la verificación de la aplicación del principio de igualdad, en una determinada actuación pública o privada.

El *test de igualdad es débil*: cuando el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si el trato diferente que se enjuicia, creó una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.²⁴ Se requiere la aplicación de un *test intermedio de igualdad* cuando: i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.²⁵

Por último, el *test estricto de igualdad*: surge cuando las clasificaciones efectuadas se fundan en criterios “potencialmente discriminatorios”, como son la raza o el origen familiar, entre otros (artículo 13 C.P.), desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta (artículos 19, 42, 43 y 53 C.P.), restringen derechos a ciertos grupos de la población o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 7° y 13 C.P.).

En este escenario, el análisis del acto jurídico objeto de censura por desconocimiento del principio de igualdad debe abarcar los siguientes elementos: i) la medida utilizada debe perseguir ya no solo un objetivo no prohibido, sino que debe buscar la realización de un fin constitucionalmente imperioso -juicio de razonabilidad-; y ii) el medio utilizado debe ser necesario, es decir no basta con que sea potencialmente adecuado, sino que debe ser idóneo, -juicio de proporcionalidad-.

La robustez del control al utilizar el test estricto es de aplicación excepcional, pues se limita a aquellas situaciones que están relacionadas con materias como

²⁴ Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: i) que la medida persiga un objetivo legítimo; ii) el trato debe ser potencialmente adecuado; y iii) no debe estar prohibido por la Constitución.

²⁵ En estos eventos, el análisis del acto jurídico es más exigente que el estudio realizado en el nivel leve, puesto que requiere acreditar que: i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea *constitucionalmente importante*. Además: ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino *efectivamente conducente* para alcanzar el fin buscado con la norma u actuación objeto de control constitucional.

son: i) las prohibiciones no taxativas contenidas en inciso 1° del artículo 13 de la Constitución; ii) medidas normativas sobre personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares o discretas; iii) **medidas diferenciales entre personas o grupos que prima facie, afectan gravemente el goce de un derecho fundamental**; o iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio para un grupo social y excluye a otros en términos del ejercicio de derechos fundamentales.

En conclusión, la aplicación del test de igualdad para verificar la violación a ese principio, implica un análisis a partir de niveles cada uno con un grado diferente de intensidad, de tal suerte que el juicio será leve, intermedio o estricto, conforme a la norma y a la situación objeto de estudio.

5. DE LOS DERECHOS AL TRABAJO Y A ESCOGER Y EJERCER PROFESIÓN U OFICIO²⁶

El derecho al trabajo, reconocido en los artículos 25 y 26 de la carta superior, ha sido desarrollado por la Corte Constitucional como una prerrogativa relacionada con otros derechos fundamentales, que aseguran, entre otros, la vida digna de las personas. En efecto, la Corte ha sostenido que *“el derecho al trabajo adquiere una innegable importancia como condición, en la mayoría de los casos insustituible, para la realización de los derechos fundamentales, motivo por el cual la realización de los supuestos que lo hagan posible constituye uno de los asuntos más relevantes que deben ser atendidos no solo por el Estado sino por la sociedad en conjunto. El texto constitucional colombiano da fe de la enorme importancia que adquiere el derecho al trabajo en este panorama, no solo como medio de participación activa en la economía sino, adicionalmente, como herramienta para la realización del ser humano como ciudadano, esto es, como integrante vivo de la asociación que aporta de manera efectiva elementos para la consecución de los fines de la sociedad”*.

En ese mismo sentido, la libertad de escoger profesión u oficio está, íntimamente, ligada con el derecho al trabajo, toda vez que ambos representan dos etapas conexas para el desarrollo del individuo. De tal manera que, una vez el ciudadano elige libremente y en el marco de la autonomía de la voluntad una profesión u oficio y, posteriormente, ejerce dicha preparación en el ámbito laboral, se genera, automáticamente, una unión directa entre ese derecho y el derecho mismo al trabajo.

La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a escoger libremente una profesión u oficio, reconoce la potestad que tienen todas las personas de escoger la actividad a la que quieren dedicarse de acuerdo a sus intereses, habilidades y aptitudes, la cual debe desarrollarse en condiciones de libertad e igualdad. Tal posibilidad, vinculada estrechamente a la expresión de la autonomía de la voluntad y a los derechos al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad de oportunidades, garantiza que las personas tengan constitucionalmente la opción de seleccionar la labor que quieren ejercer profesionalmente, o el arte u oficio al que se quieren dedicar, sin intromisiones indebidas del Estado, ni de los particulares, a menos que conlleven

²⁶ Tomado y adaptado de la sentencia de la Corte Constitucional T-763 de 2014. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

un riesgo social, o que para su ejercicio estén sujetos a la exigencia legal de títulos de idoneidad.

En efecto, la Corte Constitucional ha afirmado que la potestad de elegir profesión u oficio, supone el ejercicio de esa actividad con posterioridad, de esa manera, se ha considerado que el derecho a elegir profesión u oficio puede verse afectado si no logra ejercerse en condiciones dignas y de igualdad en el ámbito laboral, resaltando la conexión que existe entre la libertad de escoger profesión y oficio y el derecho al trabajo en general.

Bajo ese contexto, se puede concluir que la relación entre el derecho a escoger profesión u oficio y el derecho al trabajo, permite sostener, que, del ejercicio de actividades profesionales elegidas conforme a la Constitución y la ley, la persona puede devengar su sustento. De allí que una violación del derecho constitucional a la libertad de escoger profesión y oficio pueda implicar, eventualmente, la vulneración también del derecho al trabajo de una persona, si se le impide a un profesional realizar las competencias para las que está capacitado, cuando su propósito es el de recabar su sustento personal del ejercicio de una profesión específica, en cualquiera de las modalidades laborales, protegidas conforme al artículo 25 de la Constitución Política.

En reiterados pronunciamientos de esta Corte se ha expresado que el derecho constitucional fundamental al trabajo, participa de la naturaleza de derecho-deber, lo cual se extrae no sólo del artículo 25, sino inclusive del artículo 53, que prevé, entre otros, como principios mínimos esenciales aplicables tanto a trabajadores dependientes como independientes, el de la igualdad de oportunidades y el de que la ley no puede menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de éstos.

Ahora bien, uno de los objetivos directos del reconocimiento de la libertad de elegir profesión u oficio y ejercerla en condiciones dignas, es la de asegurar un ingreso que garantice unas condiciones dignas en el desarrollo de la vida. En ese orden, los derechos a ejercer profesión u oficio y al trabajo tienen la especial connotación de servir como instrumento para que una persona pueda garantizar el mínimo vital pues, esos derechos permiten que las personas obtengan una calidad de vida acorde con sus intereses.

6. CASO CONCRETO

6.1. ¿ ¿Los actos demandados están viciados de nulidad por infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que al parecer el Ministerio de Educación Nacional (i) vulneró el debido proceso del demandante al desconocer lo previsto en el artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015, por cuanto se limitó a acoger el concepto del CONACES; (ii) desconoció el derecho de igualdad del accionante y el principio de confianza legítima, al no tener en cuenta que el accionante estaba en las mismas condiciones que las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes a quienes sí les convalidaron títulos equivalentes al de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social?

De conformidad con el Consejo de Estado²⁷, la infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo como una causal de nulidad, se da bajo tres supuestos: (i) falta de aplicación²⁸; (ii) aplicación indebida²⁹; o, (iii) interpretación errónea³⁰.

En asunto bajo estudio, el Despacho encuentra que el primer argumento se refiere a la interpretación errónea y el segundo hace referencia a la falta de aplicación. Bajo ese entendido, se resolverán en su orden.

- *Del desconocimiento del artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015*

Para el demandante, el Ministerio de Educación Nacional inobservó el artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015, ya que debía verificar cuál de los criterios de convalidación allí previstos debían aplicarse, sin embargo, en su lugar se limitó a acoger el concepto de CONACES, sin tener en consideración la rigurosidad del programa cursado y aprobado, que el título fue expedido por una universidad acreditada de España, y que cuenta con reconocimiento equivalente a una colombiana.

Ahora bien, la norma en cuestión prevé lo siguiente:

*“Artículo 4. **Convalidación de Títulos** no Oficiales, **Propios** o Universitarios. 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

²⁷ Sentencia de 15 de marzo de 2012, radicado Nro.: 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660) **citada a su vez por la Sección Primera de esa misma Corporación en sentencia de 4 de agosto de 2016**, radicado Nro.: 11001-0324- 000-2003-00501-01, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

²⁸ Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, ocurre la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso. También sucede esa forma de violación cuando el juez acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, pues no tiene validez en el tiempo o en el espacio.

En los dos últimos supuestos, el juzgador puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve, evento en el cual se está ante un típico caso de violación por falta de aplicación, no de interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso.

²⁹ De acuerdo con el Máximo Órgano de la Jurisdicción Contenciosa, se presenta la segunda manera de violación directa, esto es, por aplicación indebida, cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan o se aplican a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. El error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias: 1.- Porque el juzgador se equivoca al escoger la norma por inadecuada valoración del supuesto de hecho que la norma consagra y 2.- Porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

³⁰ Para el Consejo de Estado, se viola la norma sustancial de manera directa, cuando ocurre una interpretación errónea cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero el juzgador los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica. Es decir, ocurre cuando el juzgador le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.

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.” (Negrillas del Despacho)

A juicio de este estrado judicial, si bien la norma en cita prevé que para adelantarse el trámite de convalidación se debe verificar que el programa o la institución que otorga el título se encuentren acreditados en el país de origen, lo cierto es que de allí no se desprende que la demostración de uno o ambos requisitos sea suficiente para la convalidación del título.

Por el contrario, la norma es clara en indicar que, una vez verificada alguna de las situaciones previstas en los numerales a) y b), se debe proceder con la evaluación académica por parte de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES.

En ese orden, la actuación del Ministerio de Educación Nacional consistente en surtir el procedimiento de la evaluación académica y tener como insumo de la decisión contenida en los actos demandados, el concepto producido por CONACES, se aviene a lo previsto en el artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015.

Cabe señalar que, si bien en las Resoluciones Nos. 20679 de 6 de octubre de 2017 y 11868 de 24 de julio de 2018 no se hizo mención a la acreditación del programa ni de la institución que otorgó el título del accionante, esto no es suficiente para demostrar la configuración de una interpretación errónea del artículo 4 de la Resolución No. 6950 de 2015, habida cuenta que, por el contrario, puede entenderse que, si la entidad accionada procedió con la evaluación académica, es porque tuvo dichos requisitos por acreditados.

- *Del desconocimiento del derecho a la igualdad y el principio de confianza legítima*

Como se determinó en el marco normativo y jurisprudencial, el derecho a la igualdad y los principios de buena fe y confianza legítima son postulados constitucionales y, por tanto, deben ser aplicados por las autoridades públicas en toda clase de actuaciones administrativas. Sin embargo, al tratarse de mandatos amplios, para estudiar si en el presente caso se aplicaron o no, debe recurrirse a los hechos puntuales alegados por las partes.

El demandante sostiene que en los casos de las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes se les convalidó el mismo título de posgrado, con fundamento en el concepto favorable de CONACES, y que tales personas

cursaron el mismo máster que contiene idénticos créditos, intensidad horaria y exigencias de tesis, lo que, a su juicio, denota un trato desequilibrado hacia el accionante.

El Ministerio de Educación Nacional aduce que la similitud en la expedición de las convalidaciones no genera obligatoriedad para el ente ministerial de generar respuesta satisfactoria y aprobación inmediata de las solicitudes posteriores, puesto que en cada caso se hace un estudio particular y minucioso de las características y componentes que lo conforman, resultando que en el del accionante no se cumplieron con los requisitos mínimos para otorgar la convalidación en el título propio de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social.

Descendiendo al caso concreto, es posible afirmar que a las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes les fueron resueltas favorablemente sus solicitudes de convalidación a través de las Resoluciones Nos. 1428 de 29 de enero de 2016³¹ y 15972 de 4 agosto de 2016³², respectivamente.

Sin embargo, en lo que tiene que ver con el derecho a la igualdad, este implica un concepto relacional, que requiere determinar si debía existir un trato igual o diferenciado y, en caso de ser diferenciado, si éste resulta válido a la luz de la Constitución Política, lo cual se determina a través del juicio de igualdad.

Así las cosas, en primer lugar, se hace necesario realizar un ejercicio de comparación entre las condiciones del señor Wildemar Alfonso Lozano y las señoras Yaneth Vargas Sandoval y Stella Sánchez Reyes. Para el efecto, el Despacho encuentra que se pueden evaluar los siguientes criterios, que permiten establecer de manera formal si se encuadra dentro de alguna de las reglas referidas en líneas inmediatamente anteriores:

- El título a convalidar, con el fin de determinar si se trata del mismo que le fue negado actor o al menos de uno relacionado con el área del derecho o la seguridad social;
- La fecha de la solicitud y el régimen aplicable, dado que, como se advirtió anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional ha expedido diversos actos administrativos que regulan la convalidación de títulos otorgados en el extranjero;
- El criterio aplicado por la entidad demandada, por ejemplo, caso similar, o evaluación académica, entre otros, en virtud a que cada uno de ellos cuenta con reglamentación específica que requiere de la acreditación de diferentes requisitos y/o trámites; y,
- La decisión, para establecer el trato otorgado.

Revisados los expedientes administrativos de los convalidantes sujetos a comparación³³, se encuentra:

Titular del trámite administrativo de convalidación	Título que se solicitó convalidar	Fecha de solicitud	Régimen jurídico aplicable	Criterio	Decisión
--	--	---------------------------	-----------------------------------	-----------------	-----------------

³¹ Pág. 48, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

³² Pág. 49, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

³³ Carpeta "18ExpedienteActivoMinEducacion".

Wildemar Alfonso Lozano Barón	Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad de Alcalá de España el 12 de diciembre de 2012	3 de noviembre de 2015	Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015	Evaluación académica – realizada por CONACES	No convalidar
Yaneth Vargas Sandoval	Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad Alcalá de España el 12 de diciembre de 2013	18 de agosto de 2015	Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015	Evaluación académica – realizada por CONACES	Convalidar
Stella Sánchez Reyes	Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad Alcalá de España el 6 de febrero de 2009	10 de febrero de 2016	Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015	Evaluación académica – realizada por CONACES	Convalidar

De lo anterior, se advierte que, aunque en el plano formal existen diferencias entre los 3 casos, como lo es la fecha de expedición del título, lo cierto es que los demás elementos como la denominación del título, la institución que lo expide y el régimen y criterio aplicables son similitudes que resultan más preponderantes y ameritan que, contrario a lo efectuado por la entidad accionada, se diera un trato paritario.

Ahora bien, el Despacho no pasa por alto que el Ministerio de Educación Nacional alegó que las decisiones en cada caso obedecen a un estudio particular, sustentado en las evaluaciones académicas. En ese orden, resulta adecuado traer a colación los conceptos emitidos por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES en los casos de la señora Stella Sánchez Reyes y del accionante, como quiera que el de la señora Yaneth Vargas Sandoval no reposa en el expediente.

Así las cosas, en relación con la señora Stella Sánchez Reyes se emitió concepto desfavorable el 29 de marzo de 2016³⁴, en el cual se indicó:

“(…)
 CONCEPTO TÉCNICO
No convalidar

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO

*La convalidante presenta título de Ingeniería de Sistemas expedido por la Corporación Universitaria Antonio Nariño en noviembre de 1991. Se relaciona para convalidación Título Propio de Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, otorgado por la Universidad Alcalá el 6 de febrero de 2009. Se radica igualmente Plan de Estudios, donde **se reportan 3 actividades académicas a cursar, cada una de 17 créditos propios y Tesis de 9 créditos propios, para un total de 60 créditos propios (la certificación expedida por la Universidad de Alcalá indica que cada crédito equivale a 10 horas lectivas)**. La convalidante radica Certificado Académico Personal, donde se reflejan las calificaciones obtenidas en cada una de esas tres actividades y en su respectiva*

³⁴ Archivo “CONCEPTO ACADEMICO”, subcarpeta “STELLA SÁNCHEZ REYES”, subcarpeta “2021-IE-045859”, carpeta “18ExpedienteActivoMinEducacion”.

*Tesis. La convalidante no radica documento resumen de su tesis, ni de sus tesis (sic). En la pestaña de radicación, la convalidante señala que el programa fue desarrollado en convenio con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, pero ni la certificación de calificaciones, ni el diploma del título propio hacen alusión a dicho convenio. **Dado que se cursaron 60 créditos propios correspondientes a 600 horas lectivas, se evidencia que no existe equivalencia con los tiempos de formación promedios de una Maestría en Colombia, que son 2500 horas aproximadamente.***" (Negrillas del Despacho)

Luego de surtido el respectivo traslado a la solicitante, la CONACES emitió el siguiente concepto el 22 de julio de 2016³⁵, en el que reconsideró la recomendación de no convalidar de la siguiente manera:

"(...)

CONCEPTO TÉCNICO

Convalidar

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO

*La convalidante explica que si bien el programa se realizó en convenio con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, era la Universidad de Alcalá la encargada de emitir las notas, y el título, tal y como se registró en la información de radicación, aspecto que en todo caso no puede ser motivo de la negación, como no lo puede ser el hecho de que la sábana de notas registre las 600 horas lectivas del programa pues además de dichas horas se requiere tener en cuenta el trabajo independiente del estudiante, la investigación y la elaboración de la tesis aportada. **Realizado el estudio respectivo, la Sala de Ciencias Sociales, Periodismo e Información encuentra una equivalencia razonable con un programa similar o afín en Colombia y, por lo tanto, sugiere al Ministerio de Educación Nacional acceder a la solicitud de convalidación.***

(...)

DENOMINACIÓN DEL TÍTULO

El título presentado es equivalente al TÍTULO DE: MAGÍSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL" (Negrillas del Despacho)

Ahora, en el caso del señor Wildemar Alfonso Lozano, la CONACES emitió el siguiente concepto el 9 de marzo de 2016³⁶:

"ASPECTOS ACADÉMICOS - ARGUMENTACIÓN

La Sala de Administración y Derecho de la CONACES en sesión del 9 de marzo de 2016 realiza la evaluación de la convalidación del título de Master en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad Alcalá de Henares y Universidad Rey Juan Carlos en diciembre de 2012 a WILDERMAN (sic) ALFONSO LOZANO BARÓN según constancia de diploma apostillado en España. Presenta diploma de pregrado de Abogado por la Universidad Católica de Colombia de octubre de 1999.

*El Master es un título propio, duración del programa 6 meses, metodología Distancia, **60 ECTS. 1 crédito ECTS tiene equivalencia entre 25 y 30 horas. Según expediente académico se cursaron 4 asignaturas (3 c/u de 17 créditos; y Tesis 9 créditos, donde se entrega un trabajo compilatorio de 54 páginas).***

³⁵ Archivo "CONCEPTO CONACES", subcarpeta "STELLA SÁNCHEZ REYES", subcarpeta "2021-IE-045859", carpeta "18ExpedienteActivoMinEducacion".

³⁶ Archivo "CONCEPTO CONACES", subcarpeta "Wildemar Comprimido", subcarpeta "2021-IE-045859", carpeta "18ExpedienteActivoMinEducacion".

Teniendo en cuenta lo anterior, **la sala recomienda al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL no convalidar este título, toda vez que los créditos y el plan de estudios cursado es inferior a un programa de Maestría en Colombia, adicionalmente la rigurosidad del trabajo compilatorio entregado para optar al título no cumple con las condiciones exigidas en la normatividad de Educación Superior en Colombia.**

CONCEPTO TÉCNICO

No convalidar

(...)” (Negrillas del Despacho)

Según se extrae de la Resolución No. 20679 de 6 de octubre de 2017³⁷, la CONACES emitió el siguiente concepto, de acuerdo a los documentos allegados por el accionante en el recurso que interpuso contra el auto de archivo de la actuación:

“(...)”

Del concepto se corrió traslado al convalidante. Quien en su respuesta resalta que: el programa cuenta con 60 ECTS, de los cuales 51 fueron de materias y 9 de trabajo de grado; cada ECTS equivale a 30 horas, lo cual supera las de un programa de maestría en Colombia; y el concepto de la Sala carece de fundamentación jurídica. También sostiene que la Sala de CONACES no es congruente porque le convalidó el título de Maestría en Derecho Privados de la Universidad Complutense que también es de 60 créditos, y **mediante la Res. 1428 de 29 de enero de 2016 convalidó el mismo título que él presenta en esta solicitud a Yaneth Vargas Sandoval, por el título de Magister en Seguridad Social y Salud Ocupacional.** Con base en lo anterior y en los derechos fundamentales de igualdad, confianza legítima, trabajo, debido proceso y buena fe, solicita se revise el concepto emitido por la Sala.

Revisada de manera integral la información allegada, la Sala observa que: 1) **Se trata de un título propio, con una dedicación de 1800 horas**, frente al cual no se puede aplicar lo establecido en la Ley 1611 de 2013 que tiene por objeto la regulación de los títulos con carácter oficial obtenidos en España. 2) **El número de créditos académicos de un programa de maestría en Colombia oscila entre 50 y 60, en donde cada crédito equivale a 48 horas de trabajo del estudiante, para un rango total de horas del plan de formación de 2400-2880, con una distribución de una hora de trabajo presencial y tres de trabajo independiente por parte del estudiante por cada crédito académico**, de conformidad con lo establecidos en el Decreto 1075 de 2015, artículos 2.5.3.2.4.1, 2.5.3.2.4.2 y 2.5.3.2.4.3. 3) **El plan de estudios aprobado (3 asignaturas y trabajo de grado en un periodo de 6 meses) tiene una duración inferior en equivalencia a la de un programa de Maestría en Colombia.**

CONCEPTO TÉCNICO

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

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO:

En consecuencia de lo anterior, encuentra la Sala que no se evidencia el cumplimiento de los requerimientos exigidos por la Ley 30 de 1992, la Ley 1611 de 2013 y el Decreto 1075 de 2015, en su artículo 2.5.3.2.7.5, para los programas de Maestría en Colombia, no obstante podría ser asimilable a un programa de Especialización en Seguridad Social y Salud Ocupacional en Colombia”. (Negrillas del Despacho)

³⁷ Págs. 12 a 14, archivo “ANEXOS”, carpeta “03Anexos”.

Ahora, en la Resolución No. 15972 de 4 de agosto de 2016, a través de la cual se convalidó el título de la señora Stella Sánchez Reyes, el Ministerio de Educación Nacional se limitó a referenciar las normas que regulan el proceso e indicó puntualmente que *“los estudios fueron evaluados por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, la cual emitió concepto favorable señalando que el título obtenido es equivalente al de MAGISTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.”*

Por su parte, en el caso del señor Wildemar Alfonso Lozano Barón, en la Resolución No. 20679 de 6 octubre de 2017, el ente ministerial citó los dos conceptos emitidos por la CONACES y con fundamento en estos negó la convalidación solicitada.

Posteriormente, en la Resolución No. 11858 de 24 de julio de 2018, al resolver el recurso de apelación, la entidad accionada insistió en que el concepto recomendó no convalidar y señaló que el accionante no aportó ningún documento adicional que sustentara la equivalencia a lo desarrollado en los programas de maestría que se ofrecen en Colombia y ameritara la emisión de un concepto adicional de la CONACES o de otro órgano o par evaluador.

Ahora bien, con miras a establecer si el trato diferente fundamentado en los conceptos emitidos por parte del organismo encargado de realizar la evaluación académica, resulta válido a la luz de la norma superior, debe recurrirse a un test estricto de igualdad, toda vez que se advierte que puede existir una afectación grave de los derechos fundamentales al trabajo, a escoger profesión u oficio y al mínimo vital del accionante.

Así, la medida utilizada por la entidad accionada, como ya se advirtió, correspondió a no convalidar el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad de Alcalá de España. De lo afirmado en la contestación de la demanda, se extrae que con dicha medida se persiguió la reducción del riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional que no cumpla con criterios de asimilación o equivalencia con los otorgados internamente.

Tales objetivos no están prohibidos y, por el contrario, buscan la materialización de fines constitucionalmente imperiosos, como son la prevalencia del interés general y garantizar la efectividad de los derechos de las personas. Sin embargo, se advierte que el medio utilizado, no fue el idóneo para conseguir dichos fines, pues el ente ministerial optó por la medida más lesiva para los derechos del demandante, esto es, la de negar la solicitud de convalidación.

Nótese que, pese a que en sede administrativa el accionante indicó que existían otros casos en los que ya se había convalidado el mismo título, el ente ministerial no abordó tal tema. Es más, no se advierte que la entidad accionada haya verificado que la CONACES estuviese conceptuando bajo criterios de equivalencias uniformes y debidamente sustentados, sino que acogió íntegramente lo plasmado en los conceptos emitidos por dicha entidad, sin hacer una valoración de su solidez, claridad y exhaustividad.

El Despacho encuentra que aun cuando las solicitudes de los señores Stella Sánchez Reyes y Wildemar Alfonso Lozano Barón fueron radicadas con tan solo

unos meses de diferencia y, como se determinó previamente, se trataba de casos con similitudes preponderantes, el de la primera fue conocido por la Sala de Ciencias Sociales, Periodismo e Información de la CONACES, mientras que el del accionante fue revisado por la Sala de Administración y Derecho, dependencias que efectuaron exigencias diferentes, sin que se advierta justificación razonable para el efecto.

Así, se observa que (i) en ambos casos los solicitantes cursaron un máster que contenía 3 asignaturas obligatorias, cada una con 17 créditos, y una cuarta correspondiente a la tesis de 9 créditos³⁸; (ii) la señora Stella Sánchez Reyes aportó certificación que señalaba que cada crédito equivalía a 10 horas³⁹ y el accionante allegó una que indicaba que equivalía a entre 25 y 30 horas⁴⁰; y, (iii) los dos solicitantes cursaron y aprobaron las materias al parecer en el lapso de un año⁴¹.

Dichas circunstancias evidencian supuestos de hecho similares en el plano material entre los solicitantes, e inclusive ponían en mejor situación respecto a la equivalencia horaria al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón. No obstante, solo se le exigió y reprochó al demandante que cada crédito no fuera equivalente a 48 horas y que el plan de estudios tuviera una duración inferior a la de un programa de maestría en Colombia.

De otra parte, los beneficios de la medida correspondiente a negar la convalidación (protección de la colectividad) exceden claramente las restricciones impuestas por el constituyente respecto a los derechos fundamentales al trabajo y a escoger y ejercer profesión⁴². Lo anterior teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional obstaculizó arbitrariamente el ejercicio del posgrado al demandante, al exigirle requisitos de su formación que no fueron requeridos para la señora Stella Sánchez Reyes, pese a que se trataba de situaciones de hecho casi idénticas.

A juicio del Despacho, el alcance de los derechos al trabajo y a escoger y ejercer profesión u oficio no se puede circunscribir al ámbito del grado educativo de pregrado, sino que se extiende a la formación y ejercicio del posgrado, pues bien es sabido que la mayoría de las profesiones abarcan un sinnúmero de temáticas en las que las personas pueden especializar su conocimiento y experiencia, lo cual también está íntimamente ligado con el desarrollo del proyecto de vida que se escoja.

En este caso, al negársele al demandante la posibilidad de ejercer en su propio país el Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social

³⁸ Wildemar Alfonso Lozano Barón: págs. 39 a 45, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos". Stella Sánchez Reyes: archivos "PLAN DE ESTUDIOS" y "CERTIFICADO DE CALIFICACIONES", subcarpeta "STELLA SÁNCHEZ REYES", subcarpeta "2021-IE-045859", carpeta "18ExpedienteActivoMinEducacion".

³⁹ Archivo "CERTIFICADO DE CALIFICACIONES", subcarpeta "STELLA SÁNCHEZ REYES", subcarpeta "2021-IE-045859", carpeta "18ExpedienteActivoMinEducacion".

⁴⁰ Pág. 44, archivo "ANEXOS", carpeta "03Anexos".

⁴¹ Según los certificados de calificaciones obrantes en el expediente, la señora Stella Sánchez Reyes cursó las 4 asignaturas, incluyendo la de la tesis, entre el 2007 y 2008, y el señor Wildemar Alfonso Lozano Barón lo hizo entre el 2011 y 2012.

⁴² Según la Corte Constitucional a la validez constitucional de las limitaciones al derecho a ejercer profesión u oficio, además de advertir que no son una innovación de la actual Carta Fundamental y de la exigencia de una fuente legal, se ha considerado que deben ser razonables y proporcionadas, fundarse en un principio de razón suficiente, de manera tal que no se vacíe el contenido de esta libertad y que no se afecten, además, aquellos bienes constitucionales con los que guarda una estrecha relación. Sentencia C-442 de 2019. M.P. Dra. Diana Fajardo Rivera.

otorgado por una institución extranjera, se materializó una medida desproporcionada, habida cuenta que le impidió desempeñarse en ese preciso campo en el que decidió profundizar sus conocimientos.

Este estrado judicial no desconoce que los conceptos que evalúan académicamente las equivalencias del programa de estudios puedan variar con el paso del tiempo, como consecuencia natural de la actualización de los conocimientos teóricos y prácticos requeridos para el ejercicio de determinada profesión y/o especialidad; así como en relación al campo de formación.

Sin embargo, en este caso el Despacho no encuentra que dichas circunstancias sean una razón que justifique la exigencia diferenciada de algunos criterios de equivalencia, como quiera que se trataba de solicitudes que versaban sobre el mismo título expedido por la misma universidad, las cuales estaban cobijadas por el mismo régimen jurídico en razón a las fechas de radicación. Es más, nótese que el primer concepto desfavorable para el accionante se emitió el 9 de marzo de 2016, el que recomendó convalidarle a la señora Stella Sánchez Reyes se expidió el 22 de julio de 2016 y el segundo concepto frente al demandante fue proferido en junio de 2017.

Debe tenerse en cuenta que este concepto de evaluación académica, que se emite en el marco de un proceso de convalidación, requiere de ciertas exigencias, como son: (i) un conocimiento técnico especializado, abordado por una autoridad experta en el tema; además, (ii) dicho conocimiento técnico en sus fundamentos debe ser suficientemente sólido, claro, exhaustivo, preciso, y con calidad en sus argumentos, tal como lo dispone el artículo 232 del Estatuto General del Proceso.

En este orden de ideas, no es admisible que, al ser el concepto de evaluación académica, que se emite en el proceso administrativo de convalidación, el criterio determinante y definitorio para proferir decisiones por parte del Ministerio de Educación, que afectan derechos fundamentales de las personas, el mismo no esté debidamente sustentado, ni maneje exigencias uniformes. Máxime en aquellos casos en los que dicho dictamen académico acoge posturas más restrictivas a la convalidación, respecto de casos con supuestos de hecho formales y materiales similares en los que conceptuó favorablemente.

En ese orden de ideas, la parte actora probó con suficiencia que los actos demandados se encuentran viciados por haber sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, especialmente con vulneración del artículo 13 de la Constitución Política que consagra el derecho a la igualdad.

Lo anterior resulta suficiente para viciar las Resoluciones Nos. 20679 de 6 de octubre de 2017 y 11868 de 24 de julio de 2018, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, razón por la cual se declarará su nulidad.

7. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

7.1. ¿Le asiste derecho al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón a que el Ministerio de Educación Nacional le (i) convalide el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social expedido por la Universidad de Alcalá de España; y, (ii) reconozca y pague los perjuicios materiales solicitados en la demanda?

La parte demandante solicitó que, como consecuencia de la declaración de nulidad de los actos demandados, se le convalide el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado el 12 de diciembre de 2012 por la Universidad Alcalá de España.

Así mismo, pidió que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar de forma mensual la suma de doscientos mil pesos (\$200.000) a título de lucro cesante consolidado o pasado, desde el mes de abril de 2016 -fecha de producción del daño-, hasta la fecha que expida el mencionado acto administrativo de convalidación. Y, por concepto de lucro cesante futuro pidió la cantidad de \$50.400.000.

- *De la convalidación*

El Despacho considera pertinente ordenar la convalidación del título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social al señor Wildemar Alfonso Lozano Barón el 12 de diciembre de 2012, como quiera que acreditó estar en condiciones de igualdad respecto de la señora Stella Sánchez Reyes.

En ese orden, dado que a la señora Stella Sánchez Reyes se le convalidó y reconoció para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social como equivalente al de Magister en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, se ordenará como restablecimiento del derecho que el Ministerio de Educación Nacional efectúe la convalidación del título del señor Wildemar Alfonso Lozano Barón con la misma equivalencia, en aras de garantizar una igualdad de trato.

- *De los perjuicios materiales*

Han sido prolijos los pronunciamientos por parte del Consejo de Estado, en donde se indica que el libelista que pretenda el pago de perjuicios, de cualquier índole en el medio de control de restablecimiento del derecho tiene la obligación procesal de probarlos; adviértase con más claridad lo dicho en sentencia de 6 de diciembre de 2007⁴³:

*“Si bien sostuvo en alguna oportunidad la Sala, que en estos procesos no procede condena por daños morales, dicha apreciación ha sido replanteada bajo el argumento de que esta orientación no puede ser considerada como una regla fija o inmodificable, toda vez que no existe en el ordenamiento una disposición que así lo establezca. El artículo 85 del C.C.A. al consagrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevé que quien se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho, y agrega la misma disposición: “también podrá solicitar que se le repare el daño.” Conforme a lo anterior, si el acto administrativo de carácter particular ha sido expedido viciado de alguna de las causales de anulación, la ley contempla la posibilidad de que, como consecuencia de la declaratoria de nulidad, no sólo se restablezcan eventuales derechos económicos, sino que, también otorgó a los afectados la facultad de pedir el resarcimiento de perjuicios morales. **No significa lo anterior que todo acto particular que sea declarado nulo, conlleva simultáneamente restablecimiento de derechos de carácter económico y moral. Corresponde al Juez en cada caso***

⁴³ Radicación número: 50001-23-31-000-2000-00248-01 (4429-04) C.P. Dra. Bertha Lucia Ramírez De Páez.

en particular, analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, ordenar el restablecimiento de los derechos económicos a que haya lugar y determinar el grado de lesión moral que resulte probado en el plenario, disponer la condena en tal sentido.”

Lo anterior trae como consecuencia que la prosperidad de las pretensiones y por ende reconocimiento de su indemnización, o por el contrario de los medios exceptivos, deviene de las pruebas y los perjuicios debidamente soportados. Así, no solo basta alegar la existencia de perjuicios de cualquier clase, sino que deben allegarse los medios probatorios que permitan al fallador ordenar el pago, pues se reitera *“no es suficiente que en la demanda y en desarrollo del proceso se afirme su existencia, tampoco es suficiente probar la ilegalidad del acto demandado para deducir la existencia del perjuicio; es necesario, se repite, que el mismo se acredite”*.⁴⁴

Así las cosas, este estrado judicial advierte que la parte demandante no aportó prueba alguna que demuestre la causación de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado y futuro.

Si bien el accionante aporta certificaciones que dan cuenta de sus vinculaciones a través de contratos de prestación de servicios y por periodos académicos en diversas entidades estatales e instituciones de educación superior⁴⁵, y alega que dejó de percibir \$200.000 mensuales al no tener convalidado el máster, lo cierto es que no aportó ningún soporte que indique que sus honorarios y/o salarios pudieran haber aumentado de contar con la convalidación de su título. Tampoco se acreditó que por la falta de la convalidación de su título no haya podido acceder a algún empleo, ni cualquier otra circunstancia similar.

Conforme a lo anterior, fuerza negar el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales pedidos por la parte actora.

8. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁴⁶, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

⁴⁴ Sentencia del 8 de febrero de 2001, Sección tercera, rad. 12848; C.P. Dra. María Helena Giraldo Gómez.

⁴⁵ Págs. 62 a 76, archivo “ANEXOS”, carpeta “03Anexos”.

⁴⁶ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso⁴⁷, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandante con ocasión de su defensa⁴⁸.

Por lo expuesto, el Juzgado 4° Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones Nos. 20679 de 6 de octubre de 2017 y 11868 de 24 de julio de 2018, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, por haber sido expedidas con infracción de las normas en que debían fundarse, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** al Ministerio de Educación Nacional que **CONVALIDE** el título de Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social otorgado por la Universidad Alcalá de España al señor Wildemar Alfonso Lozano el 12 de diciembre de 2012, como equivalente al título de Magister en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social; conforme a lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

QUINTO: DEVOLVER a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

SEXTO: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

SÉPTIMO: ADVERTIR a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

PARÁGRAFO: Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de

⁴⁷ "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

⁴⁸ Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

LGBA

Firmado Por:
Lalo Enrique Olarte Rincon
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
004
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: **36c91854a57cbc9e4753a2242df8611bf3cdb69702f74efe7a4ae393a8594983**

Documento generado en 14/12/2022 05:58:54 PM

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