

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020)

Sentencia de tutela No. 1

Acción de tutela No. 110013335-017-2019-00519-00

Accionante: Paola Andrea Martínez Pérez

Accionada: Nación - Ministerio de Educación Nacional – MEN

Derechos Invocados: igualdad-educación– debido proceso – petición

No evidenciando causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del proceso de la referencia teniendo en cuenta las siguientes

Consideraciones

La acción. La ciudadana Paola Andrea Martínez Pérez a través de esta acción de amparo solicita se protejan sus derechos fundamentales de igualdad – educación – debido proceso – petición y en razón a ello, que la entidad accionada convalide conforme a la Resolución No.06950 de 2015, su título de Máster en Planificación Urbana y Sostenibilidad otorgado por la Universidad Politécnica de Cataluña – España el 1º de septiembre de 2016.

Considera que la convalidación de su Máster permitirá mejorar su calidad de vida al poder postularse a empleos mejor remunerados.

Argumento de la autoridad accionada: El Ministerio de Educación Nacional en oficio 2019 4779 señala que conforme con el artículo 18 de la resolución 20797 de 2017 los títulos propios o no oficiales no se convalidaran, dado que estos títulos o son reconocidos por los países de origen. Excepcionalmente y de conformidad con el inciso 2 del parágrafo 1 del artículo 62 de la ley 1753 de 2015 solo podrán iniciar el proceso de convalidación y bajo criterio exclusivo de evaluación académica aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en programas de educación superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, 9 de junio de 2015, bajo criterio exclusivo de evaluación académica (fl.32).

Competencia. Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional como lo es el Ministerio de Educación Nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000, y el Decreto 1983 de 2017.

Legitimación activa. En cuanto a la legitimación por activa, la ciudadana actúa en nombre propio, soportando la solicitud de amparo en la petición de convalidación presentada ante el Ministerio de educación en el año 2018 la cual es negada en los términos del parágrafo 1 del artículo 62 de la ley 1753 de 2015 (art. 10 del D. 2591 de 1991).

Legitimación pasiva. El Ministerio de Educación Nacional a quien se le ha solicitado la convalidación de un título de Máster expedido por la Universidad Politécnica de Cataluña – España que conduce a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios.

Procedibilidad de la acción de tutela. Se encuentra ligada al desconocimiento de la buena fe y confianza legítima dado que el Ministerio a través de la consulta elevada por la petente el 27 de mayo

de 2015 año 2015 no hizo referencia a la ley 1753 de 2015 del 9 de junio en donde se señala que solo se convalidaran los títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

Problema jurídico.

Se debe determinar si el Ministerio de Educación Nacional vulneró el derecho fundamental de igualdad y debido proceso a la tutelante, al no resolver de forma favorable su solicitud de convalidación del título de Máster en Planificación Urbana y Sostenibilidad otorgado por la Universidad Politécnica de Cataluña – España el cual fue radicado con No. 2018-EE-116134 (fls.28-29).

De acuerdo con la presentación de la tesis del accionante, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación i) El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional, ii) Alcance del parágrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, *parara descender al caso concreto*

i) El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional¹

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67 a 70 de la Carta Política, al Estado le corresponde ejercer la inspección y vigilancia del servicio de educación, dentro del propósito de garantizar la calidad del mismo, y la adecuada la formación moral, intelectual y física de los educandos. En desarrollo de dichas funciones, debe el Estado vigilar que los programas académicos ofrecidos por los centros de educación, en particular a nivel de pregrado y de postgrado, cumplan con los propósitos de formación.

En la medida en que al Estado colombiano no le es posible ejercer dicha actividad sobre los centros de educación extranjeros, frente a la pretensión de hacer válidos dichos títulos en el territorio nacional, la labor de control y vigilancia del Estado en este campo se concentra en su convalidación. La convalidación de los títulos otorgados por institución de educación superior extranjera, es un procedimiento por medio del cual el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, le otorga reconocimiento a un título expedido por una institución de educación superior extranjera. Esto es, en virtud de un examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero.

La Corte se ha pronunciado acerca de la importancia de dicho procedimiento, resaltando que se trata de parte del deber de vigilar las instituciones de educación nacional; puesto que sólo así el Estado logra garantizar la idoneidad de la preparación que recibieron quienes ejercen determinado oficio en Colombia. Adicionalmente, se ha resaltado que el trámite de la convalidación garantiza la igualdad entre quienes ejercen una misma profesión y han estudiado en el territorio nacional y en el extranjero, puesto que los mismos requisitos de nivel académico les serán exigidos.

En palabras de la Corte:

"debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior. ¿Cuál? Que obviamente sólo en nuestro país, el Estado, con arreglo a la ley 30 de 1992, puede velar "por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior" (artículo 3o.). Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o. ibídem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, "el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada" (artículo 9o. ibídem), "el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión,

¹ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-232 de dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, Referencia: expediente T-3.724.094, Acción de tutela instaurada por David Daniel Peña Miranda contra el Ministerio de Educación Nacional.

*disciplina o áreas afines o complementarias" (artículo 11o. ibídem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibídem). Precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior."*²

Dichas consideraciones llevaron a que se declarara inexecutable las normas que disponían que:

*"no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado colombiano."*³

Como se estableció, la convalidación hace parte de las funciones entregadas al Ministerio de Educación Nacional de acuerdo con el Decreto 4657 de 2006 y, anteriormente, por el Decreto 2230 de 2003.

Para efectos de cumplir con las disposiciones anteriores, tenemos que en el caso concreto se aplicó a la accionante la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017 por medio del cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la resolución 6950 de 2015 en los términos del artículo 62 de la ley 1753 de 2015.

La convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el extranjero pretende garantizar tanto el derecho a la igualdad de quienes han completado programas similares en el territorio nacional, como la idoneidad de quienes ingresan al país a ejercer determinada profesión u oficio, en tanto garantiza un nivel académico de preparación igual o superior al que se brinda en Colombia.

ii) Alcance del párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015⁴

En sentencia C-442/2019 del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) la Corte constitucional estudia la demanda presentada por el ciudadano Juan Carlos Ramírez Erazo contra el párrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", que establece la prohibición de convalidar títulos propios o no oficiales expedidos en el exterior, salvo aquellos que se otorguen a quienes a la fecha de entrada en vigencia de la misma Ley se encuentren cursando estudios que finalicen con el otorgamiento de un título de la referida condición.

En dicho fallo la H. Corte analiza el alcance de párrafo 1 del artículo 62 de la ley 1753 de 2015 en los siguientes términos:

"... la Corte analizó la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Juan Carlos Ramírez Erazo contra el párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", por considerar que la prohibición absoluta de convalidar títulos propios o no oficiales expedidos en el exterior por instituciones de educación superior desconoce los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política.

² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-050 de 1997 del seis (6) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJÍA, Referencia: Expediente D-1366, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, "por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", Actor: Luis Álvaro Beltrán.

³ Artículo 2o. de la ley 72 de 1993, modificado por el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995.

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-442/2019 del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA, Referencia: Expediente D-12613, Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", Demandante: Juan Carlos Ramírez Erazo.

114. A partir de la demanda y de las intervenciones, que en términos generales se decantaron (i) por la exequibilidad, las instituciones estatales que intervinieron dentro de la oportunidad legal y el Ministerio Público y (ii) por la inexequibilidad, dos intervenciones ciudadanas, la Sala Plena consideró que el problema jurídico por resolver consistía en establecer si la norma prevista demandada, al negar la convalidación de títulos no oficiales o propios obtenidos en el extranjero, esto es, al fijar una restricción predicable de la idoneidad de títulos para ejercer profesión u oficio, desconocía, además de este derecho en los términos del artículo 26 de la Constitución Política, los artículos 67 y 70 ibídem.

115. Para resolverlo, la Sala se refirió a su jurisprudencia consolidada en relación con el alcance y contenido de los derechos fundamentales a escoger -y ejercer- profesión u oficio y educación, enfatizando, en el primer caso, en los límites existentes a la competencia de regular la necesidad de contar con títulos de idoneidad. Este marco, permitió resolver la demanda a favor de una decisión de exequibilidad del enunciado demandado, que se sustentó en un test integrado de proporcionalidad.

116. En un primer momento, se justificó por qué en este caso la intensidad de dicho juicio debía ser intermedia, considerando (i) los derechos fundamentales involucrados, (ii) la intensidad de su afectación y (iii) el margen de configuración que en asuntos como el presente ostenta el Legislador (párrafos 96 y 97, supra).

Bajo esta estructura, se concluyó que la prohibición de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior no oficiales o propios persigue una finalidad legítima, garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; y, es importante, pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la garantía de los derechos humanos (párrafos 98 a 101, supra). Agregó, que el medio escogido es constitucional, esto es, no está constitucionalmente prohibido (párrafos 102 y 103, supra) y que es adecuado y efectivamente conducente para conseguir la finalidad, dado que se da un fuerte respaldo al control que en otros países se realiza por sus autoridades a la calidad con la que se imparten programas universitarios en los centros autorizados para ello. No obstante, la Sala advirtió que la exclusión de títulos no oficiales o propios no tiene una relación de necesidad -en la totalidad del universo de casos- con el criterio de calidad, sin embargo, sí verificó que en los sistemas educativos en los que se expiden no ostentan un estatus idéntico al de los títulos oficiales y que, en este ámbito, por las circunstancias del caso, el margen de formulación de la política pública en materia educativa es amplio (párrafos 104 a 110, supra).

vi) Caso concreto.

Este Despacho encuentra probado que la señora Paola Andrea Martínez Pérez realizó los estudios correspondientes obteniendo el título de Máster en Planificación Urbana y Sostenibilidad de la Universidad Politécnica de Cataluña – España del cual solicitó su convalidación ante el MEN en el año 2018, mismo que fue negado por esta cartera ministerial con base en la disposición legal y reglamentaria que contempla la no convalidación de los títulos universitarios no oficiales o propios obtenidos en el exterior, salvo a quienes hubieren matriculado los mismos con anterioridad al 9 de junio de 2015, fecha en que entró en vigencia tal disposición normativa contenida en la Ley 1753 de 2015, misma que fuera declarada exequible por la Corte Constitucional *"dado que no es evidente la lesión intensa de un derecho constitucional... que la regulación adoptada por el Legislador contribuye a generar certeza en el trámite de convalidación, dado que regula bajo un criterio claro qué títulos pueden someterse a dicho procedimiento...en atención a la intensidad de la restricción y al margen de configuración legislativa en este caso, no es irrazonable ni desproporcionada"* ⁵.

No se vulnera la buena fe y la confianza legítima con ocasión a la consulta presentada por la tutelante el 25 de mayo de 2015 folio 14 en razón a que la ley 1753 de 2015 fue publicada el 9 de junio de 2015, variando el reconocimiento formal que el gobierno colombiano otorga a los títulos de educación

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-442/2019 del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA, Referencia: Expediente D-12613, Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", Demandante: Juan Carlos Ramírez Erazo.

superior otorgados por una institución de educación superior extranjera legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país, norma que introduce la restricción de que solo se convalidaran los títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica, declara exequible por la Corte Constitucional en sentencia C- 422 del 25 de septiembre de 2019.

Como quiera que la matrícula se efectuó el **25 de junio de 2015**, esto es en fecha posterior al 9 de junio de 2015⁶(fl.11) no se evidencia la vulneración de ningún derecho fundamental con la decisión adoptada por la administración máxime cuando no existen casos concretos en los que previamente el MEN haya impartido la convalidación de títulos universitarios no oficiales o propios matriculados con posterioridad al 9 de junio de 2015, como es el caso concreto para verificar la vulneración del derecho a la igualdad⁷.

También es de destacar que en el oficio No.2015-EE-061342 del 17 de junio de 2015 expedido por el MEN para atender la consulta de la demandante sobre si el título al que iba a optar en España era homologable, no se especifica lo hoy se estudia de manera concreta, esto es, si se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con posterioridad al 9 de junio de 2015

Teniendo en cuenta que el escenario procesal de la acción de tutela, diseñado para evitar una violación inminente de derechos fundamentales, no puede desdibujarse para discutir la validez de una decisión contenida en un acto administrativo demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no evidenciando la vulneración de los derechos fundamentales invocados se negara las pretensiones de la demanda

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- NO TUTELAR los derechos fundamentales invocados por la señora Paola Andrea Martínez Pérez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991. Una vez regrese **ARCHÍVENSE** las presentes diligencias dejando la respectiva constancia en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

⁶ Fecha en que entró en vigencia la Ley 1753 de 2015.

⁷ Corte Constitucional en Sentencia T-835 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se estudió la procedencia del pago de la prima de calor que solicitaba el actor, no obstante que la solicitud de amparo tenía como único fundamento su afirmación, pues no sólo no existían pruebas que apoyaran su pretensión sino que el actor no aportó datos concretos que le permitieran al juez constitucional evidenciar la vulneración del derecho a la igualdad.