



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: GLORIA MILENA TORRES ROJAS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Tema: Convalidación de título profesional

Auto que aprueba oferta de revocatoria directa¹

El Despacho procede a emitir un pronunciamiento en relación con la oferta de revocatoria directa de los actos administrativos acusados presentada por el apoderado judicial de la entidad demandada.

I. Antecedentes

1. La abogada **Gloria Milena Torres Rojas**, obrando en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, demandó la legalidad de las **Resoluciones Nos. 16416 de 4 de septiembre de 2020², 23823 de 24 de diciembre de 2020³ y 2519 de 18 de febrero de 2021⁴**, mediante las cuales el **Ministerio de Educación Nacional** negó la convalidación de un título universitario.

2. Este Despacho, mediante auto de 22 junio de 2021⁵, admitió la referida demanda por encontrarse ajustada a los lineamientos establecidos en los artículos 161 a 166 del CPACA y, en consecuencia, ordenó notificar el auto admisorio a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con miras a que, de considerarlo pertinente, pudieran contestar la misma, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, si es del caso, presentar demanda de reconvencción.

3. Surtidas las notificaciones de ley⁶, el apoderado judicial del Ministerio de Educación Nacional, a través de escrito visible en el índice 18 del expediente digital, manifestó lo siguiente: **«[...] se considera pertinente realizar una oferta de revocatoria frente a las resoluciones 2020 (sic), 23823 del 24 de diciembre de 2020 y 2519 del 18 de febrero de 2021 [...]»**.

¹ El expediente fue remitido al Despacho el 23 de mayo de 2023.

² «Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación», expedida por el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

³ «Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 16416 de 4 de septiembre de 2020», expedida por la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (E).

⁴ «Por de la cual se resuelve un recurso de apelación», expedida por la Directora de Calidad para la Educación Superior.

⁵ Índice 11 del expediente digital.

⁶ Índices 13 a 15 del expediente digital.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

4. En virtud de dicha solicitud, y en atención a lo dispuesto en el artículo 95 del CPACA, el 13 de diciembre de 2021 el Despacho celebró la audiencia de oferta de revocatoria directa de que trata la citada disposición, con el propósito de correr traslado a la parte demandante de tal ofrecimiento y que esta manifestara si estaba de acuerdo o no.

5. Durante dicho traslado, la parte actora manifestó lo siguiente: «[...] *Estoy de acuerdo con el acta, a excepción de la condición impuesta por el Ministerio de Educación Nacional, pues lo legal es que se convalide el título de Doctorado en Derecho Internacional, de acuerdo con la Constitución Política. Los anteriores son los ajustes que se deben hacer al acta de acuerdo con lo establecido en el CPACA [...]*».

6. Sin embargo, mediante proveído de 16 de agosto de 2022 se resolvió negar la oferta de revocatoria directa, comoquiera que no existía consenso entre las partes, toda vez que, la accionante condicionó la aceptación de dicha oferta al supuesto de que el restablecimiento del derecho estuviera asociado a la convalidación del título universitario solicitado y no a una nueva validación de los requisitos legales para su obtención.

7. Debido a lo anterior, el Despacho, mediante providencia de 26 de septiembre de 2022, fijó el 28 de abril de 2023 a las 2:30 p.m. como fecha y hora para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA.

8. Antes de la realización de la diligencia, el apoderado judicial del Ministerio de Educación Nacional allegó escrito visible en el índice 69 del expediente digital, en el cual el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de dicha entidad, manifiesta lo siguiente:

«[...] De conformidad con lo anterior, **se adopta la posición de CONCILIAR en la audiencia programada por su despacho para el día 28 de abril de 2023**, por lo tanto, se procederá, en un término no superior a 30 días a partir del acuerdo conciliatorio, a **revocar las Resoluciones 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021, y en consecuencia, convalidar el título de Doctora en Derecho Internacional a GLORIA MILENA TORRES ROJAS**, otorgado por la Universidad de Xiamen, China [...]

(negrillas fuera de texto)

I.1. Audiencia Inicial

9. El 28 de abril de 2023 se celebró la audiencia inicial, en la cual el Despacho puso de presente el memorial allegado por el apoderado judicial del Ministerio de Educación Nacional, y corrió traslado del mismo a la parte demandante, la cual manifestó lo siguiente:

«[...] DR. SERRATO: Doctora Gloria Stella, el Despacho considera que el documento del cual hizo lectura la dra. Mayerli y que fue exhibido ante la



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

audiencia responde a todos los parámetros señalados en el párrafo del artículo 95 de la ley 1437 de 2011. Por ende, ajustándome a la regulación que allí se plasma, le voy a conceder el uso de la palabra para que, en traslado de esta comunicación, emita un pronunciamiento al respecto; ¿acepta usted si o no, la oferta de revocatoria directa del acto administrativo acusado formulada por el Ministerio de Educación Nacional a través de su apoderado judicial?.

DEMANDANTE: Gracias doctor. **Sí acepto la propuesta de revocatoria directa hecha por el Ministerio de Educación hecha a través del Secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.** Sí tuve la oportunidad de leerla totalmente y **estoy de acuerdo con lo términos que en ella se proponen**, es decir, la revocatoria de los actos administrativos censurados y el restablecimiento del derecho mediante la convalidación del título de DOCTORA EN DERECHO INTERNACIONAL, conferido por Xiamen University el 30 de junio de 2019 a mi procurada [...]. (negritas fuera de texto)

10. Así mismo, el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado, en la misma diligencia señaló lo siguiente:

«[...] MINISTERIO PÚBLICO: El texto de la oferta fue enviado a mi correo por el abogado principal del Ministerio de Educación, el doctor Carlos Alberto Vélez alegría y **la revisé teniendo en cuenta el primer párrafo del párrafo del artículo 95, y el Ministerio público encuentra que los elementos allí establecidos se encuentran reunidos en el acta** expedida por el Secretario técnico del Comité de Conciliación del Ministerio. **Muy respetuosamente le solicito a su despacho que acepte la conciliación, o sea, la oferta de revocatoria directa de esos actos administrativos** que están siendo objeto de demanda en este proceso [...]. (negritas fuera de texto).

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

II.1. Competencia

11. En los términos del numeral 3° artículo 125 CPACA⁷, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso

⁷ «[...] ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:**

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;

b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;

c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;

d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;

e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;

f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

tiene la competencia para proferir las decisiones interlocutorias y de trámite que no se encuentren enlistadas en el numeral 2° del citado artículo, tal como acontece en el presente caso, en el cual se debe resolver si la oferta de revocatoria directa presentada por la entidad demandada en el curso del proceso judicial, cumple o no con los requisitos establecidos por la ley para su aprobación.

II.2. La revocatoria directa de los actos administrativos y el ofrecimiento de la misma en sede judicial

12. La revocatoria directa de los actos administrativos es la prerrogativa con la que cuenta la administración pública para enmendar las actuaciones administrativas que resulten contrarias a la Constitución, a la ley, al interés público, al orden social o de cuyos efectos se derive un agravio injustificado a un particular. Así lo precisó la Corte Constitucional al señalar⁸:

«[...] La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.

Claro está, como lo tiene dicho la jurisprudencia, si hay un derecho particular y concreto en cabeza de alguna persona, fundado en el acto correspondiente, se debe proceder a la obtención de la autorización expresa y escrita de quien resultaría afectado por la revocación, o la Administración debe proceder a demandar su propio acto [...].» (negritas fuera de texto)

13. En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha considerado que: *«[...] las autoridades pueden (e incluso deben), sin que medie un fallo judicial que así lo ordene, enmendar y adecuar de manera autónoma, todas sus decisiones tanto en el trámite de una actuación como en el acto definitivo que la finalice, ello cuando se advierta que con aquellas manifestaciones se afecta la base estructural de la función administrativa que es el principio de legalidad, el debido proceso y la garantía del equilibrio entre los intereses particulares y generales con sujeción a la normativa aplicable a cada caso⁹ [...]».*

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja. [...]» (Destacado del Despacho).

⁸ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de constitucionalidad C-742 de 6 de octubre de 1999. Expediente D-2356. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección «A». Sentencia de 3 de septiembre de 2020. Expediente: 17001-23-33-000-2017-00100-02(4103-18) y 17001-23-33-000-2017-00100-01(3251-17). C.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

14. Por su parte, la doctrina especializada ha señalado que: «[...] *la revocatoria directa es una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de “cosa decidida” de que ellos están investidos*¹⁰ [...]»; del mismo modo, la revocatoria directa ha sido definida como «[...] *un medio extraordinario de extinción de los actos administrativos por razones de mérito, conveniencia u oportunidad, o por razones de legalidad, que faculta a la autoridad pública para colocar el acto cuestionado por fuera del ordenamiento jurídico* [...]»¹¹.

15. Por lo anterior, es claro que la revocatoria directa tiene como finalidad que las autoridades administrativas dejen sin efectos, modifiquen o cambien de manera sustancial las decisiones en firme que se han adoptado como manifestación unilateral de la respectiva entidad pública y que han creado situaciones jurídicas generales o particulares, cuando las mismas se encuentren incursas en alguna o algunas de las causales de procedencia previstas en el ordenamiento jurídico.

16. Frente ante este último aspecto, el artículo 93 del CPACA estableció expresamente las causales especiales por las cuales resulta procedente acudir al mecanismo de revocación de los actos administrativos, a saber: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y iii) cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

17. Cabe agregar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 94 del CPACA, la revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1° del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.

18. En cuanto a la oportunidad y trámite de la revocatoria directa de los actos administrativos, el artículo 95 del CPACA dispone lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO 95. OPORTUNIDAD. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

¹⁰ Libardo Rodríguez Rodríguez. «*Derecho Administrativo General y Colombiano*». Vigésima Edición, año (2017), Tomo II. Editorial: Temis S.A. Página 86. En los mismos términos ver: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. «*Compendio de Derecho Administrativo*». Primera Edición, año (2017). Editorial: Universidad Externado de Colombia. Página 345.

¹¹ Manuel Santiago Urueta Uyola. «*Manual de derecho procesal administrativo*». Primera Edición, año (2021). Editorial: Legis Editores S.A. Página 147. En los mismos términos ver: Luis Enrique Berrocal Guerrero. «*Manual del Acto Administrativo*». Séptima Edición, año (2016). Editorial: Librería Ediciones del Profesional Limitada. Página 530.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

PARÁGRAFO. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria. [...] (Negrilla fuera del texto).

19. De la anterior norma se puede colegir que, a partir de la novedad legislativa que introdujo en esta materia el CPACA y con miras a impulsar el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, existen dos oportunidades para analizar la procedencia de la revocatoria directa de un acto administrativo, la primera, **en sede administrativa**, y la segunda, **en sede judicial**.

20. En lo que atañe a la **revocatoria en sede administrativa** se tiene que la misma procede de oficio o a petición de parte, siempre que se configure alguna de las causales previstas en el artículo 93 anteriormente referido. Para tal propósito, será el mismo funcionario que expidió el acto o su superior jerárquico o funcional¹², quienes, sin autorización previa del juez contencioso administrativo, analizarán si es procedente decretar la revocatoria del acto.

21. En lo que respecta a los efectos y naturaleza jurídica de esta última decisión, el Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

«[...] el acto que decida la solicitud de revocación directa no tiene recursos, y el que la niegue no constituye acto administrativo definitivo, ya que no hace parte de la vía gubernativa y no genera una situación jurídica nueva o distinta a la del acto administrativo que se solicite revocar directamente, por lo cual no es susceptible de acción contencioso administrativa. No así el acto que conceda la revocación directa, es decir, el acto revocatorio, que justamente por significar una nueva situación jurídica frente a la del acto revocado, pasa a ser un nuevo acto administrativo, de allí que se considere que la revocación

¹² En ese sentido debe hacer precisión en que el CPACA introdujo una distinción sustancial entre el concepto de superior jerárquico y superior funcional. En relación con el primero, debe entenderse como aquel servidor que, dentro de una organización regida por grados, detenta poderes de control, dirección y supervisión sobre servidores de rango inferior dentro de la estructura. Por su parte, en lo que atañe al superior funcional, se hace referencia a aquella autoridad a la que la ley le atribuye competencia para conocer y definir, en segunda instancia, incidentes o recursos dentro de una actuación administrativa, que no necesariamente ha debido surtirse dentro de la misma organización o entidad. En esos términos se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto No. 2266 de 2016.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

directa es la sustitución o supresión de un acto administrativo mediante otro acto administrativo¹³ [...]».

22. Para los anteriores efectos, la autoridad administrativa cuenta con un término de dos meses, contados a partir de la radicación del escrito de revocatoria directa - cuando es a solicitud de parte- o, en todo caso, hasta antes de que se notifique el auto admisorio de la demanda que fuere instaurada en contra de los actos o decisiones objeto de dicho mecanismo de revocación.

23. En lo atinente a la revocatoria directa de los actos administrativos en sede judicial, el legislador previó que en el curso del proceso y hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, la autoridad demandada podrá de oficio, a solicitud del interesado o del Ministerio Público, formular oferta de revocatoria de los actos demandados, cuya aprobación, en todo caso, será sometida a consideración del juez de la causa.

24. En cuanto a la finalidad de este instrumento jurídico en sede judicial, esta corporación ha señalado lo siguiente¹⁴: «[...] **el legislador previendo la necesidad de descongestionar los despachos judiciales, por razones de economía y eficacia, consideró la posibilidad de dar una terminación anticipada a los procesos judiciales en curso, por mutuo acuerdo, siempre que no se hubiera proferido sentencia de segunda instancia por la vía de la revocatoria** [...]».

25. Dicha interpretación de la norma se acompasa con los debates legislativos suscitados en el interior de la Comisión de Reforma de la ley 1437 de 2011, cuando al referirse a la importancia del mecanismo de revocatoria directa, se indicó lo siguiente:

«[...] La filosofía de este código es brindarle mayores garantías a los administrados de que sus derechos serán satisfechos y establecer mecanismos para que se puedan resolver los conflictos directamente con la administración. Desde ese punto de vista me parece que se justifica mantener la revocación directa (aun si es en términos restrictivos) porque no parece ni adecuado ni necesario obligar al administrado y a la administración a acudir siempre a la conciliación cuando la administración misma se da cuenta de que se trata de un acto evidentemente ilegal.

(...)

(E)sto se incluyó para darle respuesta a quienes consideran que estábamos dejando desarmada a la administración. Este fue el instrumento ideado para darle herramientas a la administración para que se defiendan. Otra de las críticas que formuló la Sala Plena era la ausencia de previsión alguna con respecto a la conciliación. Se dijo que **si la administración encontraba que**

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de 23 de octubre de 2014. Expediente: 25000-23-41-000-2014-00674-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia de 26 de febrero de 2020. Expediente: 25000-23-37-000-2017-00044-01(24956). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

un acto habría sido obtenido por medios ilegales o fraudulentos, y consideraba que ese acto debía cesar de producir efectos, era absurdo someterla al trámite judicial común que debe seguir cualquier persona¹⁵ [...]». (negritas fuera de texto)

26. En armonía con lo anterior, la doctrina ha considerado que lo regulado en el párrafo del artículo 95 del CPACA «[...] **no es otra cosa que una revocatoria de común acuerdo entre las partes a modo de transacción o conciliación, en la cual las autoridades demandadas de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Público podrán formular oferta de revocatoria de los actos impugnados (...) Procedimiento que se constituye en una forma anticipada de terminación del proceso, con efectos similares a los de la transacción o conciliación [...]**»¹⁶.

27. Con fundamento en las anteriores premisas, es válido colegir que, en tratándose de la revocatoria directa de los actos administrativos en sede judicial, dicho mecanismo no se erige como una facultad autónoma de la entidad que emitió el acto, sino como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos sometido a la aprobación del juez de lo contencioso administrativo¹⁷.

28. Significa lo anterior que esta novedosa figura introducida por el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no sólo constituye **una apuesta del legislador al fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos** sino que **debe ser concebida como una modalidad de conciliación de las pretensiones de la demanda**, cuyo uso se convierte en una oportunidad propicia para que las entidades públicas que hayan sido demandadas en un proceso contencioso administrativo procedan a revisar la legalidad de sus actuaciones y de sus decisiones y, en caso de cumplirse los requisitos señalados en la ley, puedan ofrecer la revocatoria directa de sus actos, en aras de garantizar el respeto del ordenamiento jurídico y el restablecimiento oportuno de los derechos conculcados a los particulares con ocasión de la expedición irregular del mismo.

29. Preciado lo anterior, es de suma importancia resaltar que es obligación del juez verificar si la oferta de revocatoria directa cumple con los requisitos establecidos por la ley para su aprobación, a saber: **i)** que exista una solicitud u oferta de revocatoria directa en donde se indique con claridad cuáles son las decisiones y los actos objeto de la misma; **ii)** que dicha manifestación este precedida del concepto favorable emitido por el comité de conciliación de la entidad que expidió el acto o los actos acusados; **iii)** que se corra traslado al demandante de la referida oferta de revocatoria; **iv)** que exista un pronunciamiento expreso del demandante en relación con el hecho de si acepta o no dicha solicitud en los términos que fue planteada, y **v)**

¹⁵ Apartes transcritos del Libro: «Memorias de la Ley 1437 de 2011», Volumen III, Parte A: Artículos 1º a 142. Imprenta Nacional de Colombia Páginas 346 y 348.

¹⁶ Carlos Betancur Jaramillo. «Derecho Procesal Administrativo». Octava edición, año (2013), segunda reimpresión año (2015). Editorial: Editora Limitada. Página. 267.

¹⁷ Artículo 88 del CPACA, el cual dispone lo siguiente: «[...] **Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar. [...]**».



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

que la solicitud cumpla con los aspectos sustanciales establecidos en la ley para su aprobación, asociados a la configuración de alguna o algunas de las causales consagradas en el artículo 93 del CPACA.

30. De los requisitos antes mencionados debe destacarse el concerniente a la competencia que la legislación atribuye a los comités de conciliación para efectos de decidir respecto de la procedencia de la oferta de revocatoria directa. En tal sentido se resalta que, tal como lo establece expresamente el artículo 95 del CPACA, la oferta de revocatoria directa debe estar precedida del concepto favorable del comité de conciliación de la entidad pública que expidió el acto administrativo a revocarse o del representante legal de la entidad en caso de que ésta, teniendo la posibilidad de constituirlo no lo haya hecho¹⁸-, por lo que, de no obrar dicho concepto favorable en el expediente, resulta improcedente aprobar en sede judicial la oferta de revocación.

31. Lo anterior guarda relación directa con lo dispuesto en el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015, norma que dispone lo siguiente:

«[...] Artículo 16. Comité de Conciliación. **El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.**

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

PARÁGRAFO. La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto [...]. (negrillas fuera de texto)

32. En armonía con lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación jurisprudencial de 11 de octubre de 2018¹⁹, describió la importancia de los comités de conciliación de las entidades públicas y precisó sus funciones en lo concerniente a la materialización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en los siguientes términos:

«[...] Los comités de conciliación son una instancia administrativa de decisión cuyo objetivo es el estudio, análisis y formulación sobre las políticas de las entidades para la prevención del daño antijurídico en sus actuaciones y la defensa de sus intereses; esto implica que tiene una importante labor preventiva y un enfoque de estrategia jurídica y judicial frente a los litigios que deben enfrentar. Igualmente tiene a su cargo, la decisión de la entidad “sobre

¹⁸ Decreto 1069 de 2015, Artículo 2.2.4.3.1.2.1. parágrafo.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de unificación jurisprudencial de 11 de octubre de 2018. Expediente: 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos”, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.

El Comité es de obligatoria creación para las entidades y organismos de derecho público, del orden nacional, departamental, distrital y municipios capitales de departamentos así como los entes descentralizados de estos niveles, y está integrado por el jefe del ente respectivo o su delegado, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica y dos funcionarios de dirección o confianza, asimismo concurrirán, con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente, el Jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité.

Tal conformación obedece a que las importantes decisiones asignadas a dicha instancia deban ser adoptadas por las directivas de la respectiva entidad y por los funcionarios expertos en los temas relacionados con la defensa jurídica, la prevención del daño antijurídico y los métodos alternativos de solución de conflictos.

(...)

Asimismo, se reitera que, entre las obligaciones del Comité de Conciliación, se encuentra la adopción de las decisiones respecto a la procedencia de cualquier medio alternativo de solución de conflictos, según lo establece el artículo 2.2.4.3.1.2.2. del decreto 1069 de 2015 y por tanto, no puede restringirse su competencia únicamente a la conciliación sino respecto a todos los mecanismos de solución de conflictos y de terminación anticipada del proceso, cualquiera sea su modalidad, lo que incluye, entre otros, la transacción, la aprobación de la oferta de revocatoria directa de los actos administrativos que se hayan demandado ante la jurisdicción, la mediación de conflictos entre entidades públicas del orden nacional, o el pacto de cumplimiento en acciones populares.

Ahora bien, en el marco de los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, el Comité de Conciliación debe definir, como se indicó anteriormente, los límites en el cual el representante legal o apoderado de la entidad asumir obligaciones y comprometer recursos económicos, puesto que es esta instancia administrativa la encargada de velar por los intereses de la entidad y respetar los lineamientos para la defensa jurídica y prevención del daño antijurídico de la misma. (Destacado y subraya del Despacho).

33. De otra parte, y en relación con los efectos de una eventual aprobación de la oferta de revocatoria directa en sede judicial, el artículo 95 del CPACA establece que, si la solicitud cumple con los presupuestos anotados anteriormente y la misma es aceptada voluntariamente por la parte demandante, «[...] *el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria [...]*».

34. A modo de conclusión, es dable afirmar que el propósito de la revocatoria directa de los actos administrativos, tanto en sede administrativa como en sede judicial, consiste en retirar del ordenamiento jurídico aquella decisión que es contraria a



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

derecho, al interés público o social, o que cause un agravio injustificado a una determinada persona; para así, de manera expedita y sin necesidad de que medie sentencia judicial, proceder al restablecimiento del orden jurídico y de los derechos conculcados con ocasión de la expedición irregular del acto administrativo, resaltando el hecho consistente en que como quiera que la decisión que aprueba la oferta de revocatoria no es una sentencia sino que responde a la naturaleza de auto interlocutorio, resulta improcedente la condena en costas de que trata el artículo 188 del CPACA²⁰.

II.4. Caso concreto

35. Con fundamento en las anteriores premisas, corresponde al Despacho determinar si, en el caso objeto de estudio, la oferta de revocatoria directa presentada por la entidad demandada cumple con los requisitos tanto formales como sustanciales fijados por la ley para su aprobación.

II.4.1. Verificación de los requisitos formales

36. De la revisión y lectura detallada del escrito de revocatoria, el Despacho considera que se ha dado cumplimiento a los requisitos de forma establecidos en el plurimencionado parágrafo del artículo 95 del CPACA, con fundamento en las siguientes consideraciones:

37. Los actos y decisiones objeto de revocatoria fueron debidamente detallados en la solicitud, tal como se observa a continuación:

«[...] En este orden de ideas, y una vez teniendo certeza del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 10687 de 2019 para la aplicación de este criterio, se considera necesario cambiar el sentido de la oferta de revocatoria directa, **de tal forma que se le manifieste a la ciudadana que se procederá a revocar las Resoluciones 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021**, y consecuentemente, convalidar el título otorgado el 30 de junio de 2019 por la Universidad de Xiamen, China” [...].» (negritas fuera de texto)

38. Del mismo modo, se advierte que el Comité de Conciliación del Ministerio de Educación Nacional, mediante Acta de 27 de abril de 2023, emitió concepto favorable en relación con la oferta de revocatoria directa de los actos acusados en el trámite de la referencia; concepto que señala lo siguiente:

«[...] En Sesión No. 033 de 25 de abril de 2023, **el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional determinó CONCILIAR** en la audiencia programada por el CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN PRIMERA con radicado 11001032400020210017200 para el día 28 de abril de 2023, **dentro del proceso que ha promovido la señora**

²⁰ CPACA. Art. 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, **la sentencia dispondrá sobre la condena en costas**, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

GLORIA MILENA TORRES ROJAS, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y en donde se pretende “La convalidación del título de DOCTORA EN DERECHO INTERNACIONAL, otorgado por Xiamen University el 30 de junio de 2019” [...]. (negritas fuera de texto).

38. En lo que atañe a la fórmula para restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados, se indicó lo siguiente:

[...] se procederá, en un término no superior a 30 días a partir del acuerdo conciliatorio, a revocar las Resoluciones 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021, **y en consecuencia, convalidar el título de Doctora en Derecho Internacional a GLORIA MILENA TORRES ROJAS, otorgado por la Universidad de Xiamen, China [...]**». (negrilla fuera de texto).

39. Tal como se dejó consignado en los antecedentes de la presente providencia, el 28 de abril de 2023 se llevó a cabo audiencia pública con la finalidad de correr traslado a la señora Gloria Milena Torres Rojas de la oferta de revocatoria directa de los actos demandados, quien, a través de apoderada judicial, y luego de haber recibido en su integridad la oferta presentada por la entidad demandada, expuso lo siguiente:

«[...] **Sí acepto la propuesta de revocatoria directa hecha por el Ministerio de Educación a través del Secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.** Sí tuve la oportunidad de leerla totalmente y estoy de acuerdo con los términos que en ella se proponen, es decir, la revocatoria de los actos administrativos censurados y el restablecimiento del derecho mediante la convalidación del título de DOCTORA EN DERECHO INTERNACIONAL, conferido por Xiamen University el 30 de junio de 2019 a mi procurada [...]» (negritas fuera de texto).

40. Como se observa del anterior recuento procesal, la oferta de revocatoria directa radicada por la parte demandada en el presente proceso cumple con los presupuestos formales establecidos en la ley para su aprobación, en la medida en que: i) obra solicitud u oferta de revocatoria directa en donde se indica con claridad cuáles son los actos y decisiones objeto de la misma; ii) dicha manifestación está precedida del concepto favorable emitido por el comité de conciliación de la entidad que expidió los actos demandados; iii) se corrió el respectivo traslado al demandante de la referida oferta de revocatoria, y iv) existe un pronunciamiento expreso del demandante en relación con el hecho de que acepta dicha solicitud en los términos que fue planteada.

41. Aunado a lo anterior, y atendiendo al cumplimiento de los requisitos formales de la oferta de revocatoria directa de los actos acusados, se procederá a efectuar el análisis de fondo de los demás requisitos establecidos por la Ley para su aprobación, los cuales se desarrollan a continuación.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

II.4.2. Verificación de los requisitos sustanciales -causales de revocatoria directa-

42. En cuanto a los requisitos sustanciales para que proceda la aprobación de la oferta de revocatoria directa, el Despacho también considera que la oferta cumple con los mismos para su aprobación, en tanto que se configura la causal tercera del artículo 93 del CPACA, esto es, que las Resoluciones Nos. 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021, por medio de las cuales el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación del título de Doctora en Derecho Internacional a la señora Gloria Milena Torres Rojas, le causó un agravio injustificado.

43. En efecto, una vez realizada la revisión del plenario, y de la oferta de revocatoria allegada, el Despacho encuentra que la solicitud de convalidación del título de Doctora en Derecho Internacional presentada por la señora Gloria Milena Torres Rojas, cumplía con los requisitos establecidos en la Resolución No. 10687 de 9 de octubre de 2019, esto es, que el «[...] título por ser obtenido con posterioridad al año 2006, es susceptible de convalidarse adoptando el criterio de reconocimiento o acreditación en alta calidad [...]».

44. En tal sentido debe recordarse que, tanto en la Resolución No. 20797 de 9 de octubre de 2017 derogada por la Resolución No. 10687 de 9 de octubre de 2019, se señaló como criterio aplicable para la convalidación de títulos, el denominado como “Acreditación o Reconocimiento en Alta Calidad”, consistente en lo siguiente:

«[...] Cuando la institución o el programa cursado del título a convalidar, cuenten con acreditación o reconocimiento en alta calidad por parte de una entidad gubernamental o estatal competente u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen [...]». (negrillas fuera de texto)

45. En ese orden de ideas, y una vez revisadas las pruebas allegadas al proceso, se observa que el Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de la respuesta a un derecho de petición presentado por la hoy demandante, aportó el link <https://hudong.moe.gov.cn/qgqcmd/>, en el cual se observa que, la Xiamen University se encuentra acreditada por alta calidad.

46. Aunado a lo anterior, la señora Gloria Milena Torres Rojas obtuvo su título de Doctora en Derecho Internacional, el 9 de septiembre de 2019, esto es, con posterioridad a las resoluciones que consagraron como criterio aplicable para la convalidación de títulos, el denominado “Acreditación o Reconocimiento en Alta Calidad”.

47. Así las cosas, para el Despacho es evidente que la señora Gloria Milena Torres Rojas cumplía a cabalidad con los requisitos dispuestos en la Resolución



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

10687 de 9 de octubre de 2019, motivo por el cual se aprobará la oferta de revocatoria directa de las **Resoluciones Nos. 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021**, expedidas por el **Ministerio de Educación Nacional**, por medio de las cuales se negó la convalidación de un título profesional.

48. Del mismo modo, y como obligación a cargo de la entidad demandada, se le concederá un término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, **para que expida el acto administrativo de revocatoria directa de los actos en cuestión** y, a su vez, profiera el **acto administrativo a través del cual convalide el título de Doctora en Derecho Internacional** a la señora **Gloria Milena Torres Rojas**.

49. De otra parte, el Despacho pone de relieve que una de las grandes ventajas que ofrece para las entidades públicas el hacer uso de la oferta de revocatoria directa como mecanismo alternativo de solución de conflictos, radica en el hecho consistente en que la terminación del proceso que se produce con ocasión del uso de la figura, no da lugar a la condena en costas.

50. En tal sentido se pone de relieve que **el artículo 188 del CPACA, cuando se refiere a la condena en costas, únicamente contempla dicha eventualidad cuando la terminación del proceso se da como consecuencia de una sentencia judicial**. Significa lo anterior que, cuando la finalización del proceso está asociada a la expedición de un auto interlocutorio que aprueba un mecanismo alternativo como lo es la oferta de revocatoria directa, no hay lugar a la imposición de la referida condena.

51. Finalmente, se destaca que la aprobación de oferta de revocatoria directa, la cual es proferida mediante la presente decisión interlocutoria, presta mérito ejecutivo, en los términos del parágrafo del artículo 95 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

PRIMERO: APROBAR la oferta de revocatoria directa de las **Resoluciones Nos. 16416 de 4 de septiembre de 2020, 23823 de 24 de diciembre de 2020 y 2519 de 18 de febrero de 2021**, expedidas por el **Ministerio de Educación Nacional**, conforme con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En virtud de la anterior decisión y como obligación a cargo de la parte demandada, se le **CONCEDE** un término de **cinco (5) días**, contados a partir de la notificación del presente proveído, **con miras a que expida el acto administrativo de revocatoria directa de las resoluciones referidas en el ordinal anterior** y, a su



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00172-00
Demandante: Gloria Milena Torres Rojas
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional

vez, profiera el **acto administrativo a través del cual convalide el título de Doctora en Derecho Internacional** a la señora **Gloria Milena Torres Rojas**.

TERCERO: NO CONDENAR EN COSTAS a la entidad demandada, conforme con las razones expuestas en la presente decisión.

CUARTO: En los términos del párrafo del artículo 95 del CPACA, la presente decisión presta mérito ejecutivo.

QUINTO: DAR POR TERMINADO el presente proceso y, en consecuencia, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVOLVER** los anexos de la demanda sin necesidad de desglose y **ARCHIVAR** el proceso, previas las anotaciones de rigor en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAJ.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAJ. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P: (21-10)