



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 11001-03-24-000-2022-00005-00  
**Actor:** Universidad Externado de Colombia  
**Demandado:** Universidad Externado de Colombia  
**Terceras con interés:** Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado

**AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR**

Corresponde al Despacho resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acta de grado No. 074 de fecha 2 de mayo de 2016, en la que consta el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas conferido a las señoras JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA y LEYDY LUCÍA LARGO ALVARADO, expedida por la Universidad Externado de Colombia, así como del diploma que les confiere el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la citada Universidad.

**1.- Antecedentes**

La Universidad Externado de Colombia, actuando a través de apoderado judicial, formuló demanda<sup>1</sup> en ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), con el objeto de que se accediera a las siguientes pretensiones:

1. "Se declare la NULIDAD del aparte "*Arias Falla Jennifer Kristin C.C.* [REDACTED] *Registro 63194*" contenido en el acta de grado No. 074 de fecha 2 de mayo de 2016, en la que consta el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas conferido a la señora JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, expedida por la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

<sup>1</sup> Índice 2 del expediente de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado - SAMAI.



2. Se declare la NULIDAD del aparte "*Largo Alvarado Leydy Lucía C.C.* [REDACTED] *Registro 63205*" contenido en el acta de grado No. 074 de fecha 2 de mayo de 2016, en la que consta el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas conferido a la señora LEYDY LUCÍA LARGO ALVARADO, expedida por la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
3. Se declare la NULIDAD del diploma que confiere el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, de fecha 2 de mayo de 2016, a la señora JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, emitido por la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
4. Se declare la NULIDAD del diploma que confiere el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, de fecha 2 de mayo de 2016, a la señora LEYDY LUCÍA LARGO ALVARADO, emitido por la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
5. Que se ORDENE el cumplimiento de la sentencia, en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

En documento separado del escrito de la demanda la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acta de grado No. 074 de fecha 2 de mayo de 2016, en la que consta el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas conferido a las señoras JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA y LEYDY LUCÍA LARGO ALVARADO, expedida por la Universidad Externado de Colombia, así como del diploma que les confiere el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la citada Universidad.

Como fundamento de la solicitud de suspensión provisional, la entidad demandante sostiene que los actos censurados desconocen los artículos 31 y 232 de la Ley 23 de 1982; 13 y 22 de la Decisión 351 de 1993; 10 de la Ley 30 de 1992; 24 del Decreto 1295 de 2010, y los numerales 8 y 9 del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales con base en los siguientes argumentos:

Afirma que el 29 de febrero de 2016, las señoras Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado presentaron por correo electrónico a su director de tesis, el profesor Manuel Calderón Ramírez, el documento contentivo de su trabajo de investigación titulado "LOS OCAD'S Y SU



CONTRADICCIÓN CON LAS TEORÍAS DE ELECCIÓN RACIONAL”, quien a su vez lo entregó al programa de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas el 1 de marzo de 2016.

Alega que el mencionado documento fue entregado bajo procedimiento de cadena de custodia por parte de la empresa ADALID CORP S.A.S., al abogado experto en derechos de autor Juan Carlos Monroy Rodríguez, quien realizó su análisis y emitió dictamen el 14 de diciembre de 2021.

Asegura que, con base en el dictamen elaborado por el experto en derechos de autor Monroy Rodríguez del citado documento, es posible concluir que existió plagio en el trabajo de investigación presentado por Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucia Largo Alvarado como requisito para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, lo que desconoce los artículos 31 y 232 de la Ley 23 de 1982, disposiciones que protegen los derechos de autor de reproducciones sin la debida autorización y de incumplimientos de los parámetros para las citas de obras, así como los artículos 13 y 22 de la Decisión 351 de 1993 que regulan los derechos de reproducción de las obras y las reglas de citación de obras para que sea considerada como una conducta lícita.

Estima que, al demostrarse que el trabajo de investigación exigido como requisito para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas contiene plagio y vulnera los derechos de autor, debe entenderse que este requisito de grado no se cumplió y, por tanto, no procedía el otorgamiento de los títulos académicos objeto de la demanda.

Alega que la existencia de plagio en el trabajo de grado vulnera los artículos 10 de la Ley 30 de 1992 y 24 del Decreto 1295 de 2010, compilado por el artículo 2.5.3.2.6.4 del Decreto 1075 de 2015, además de los numerales 8º y 9º del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, disposiciones que establecen como requisito de grado para obtener el título de magíster la presentación y



aprobación de un trabajo de investigación que refleje las competencias investigativas del estudiante, lo que implica originalidad en el trabajo.

De otro lado, alega que se desconoce el numeral 8.2 del Manual de Procedimientos de Posgrado, que establece como requisito de grado *"Realizar y aprobar el trabajo de investigación, cuando el programa lo exija"*, así como el numeral 9.1.3. de este mismo Manual que fijó el procedimiento que debe surtir el trabajo de investigación para optar por el título de magíster, específicamente, el proceso de sustentación, toda vez que el acta del 7 de abril de 2016, en la que se hace constar la sustentación y aprobación del trabajo de investigación, se diligenció en forma manuscrita, al parecer por Manuel Calderón Ramírez, señalando que los jurados de tesis fueron los profesores John Marulanda y Carlos Augusto Giraldo Bermúdez, sin que éstos hayan firmado dicho documento, y quienes afirman no participaron de la sustentación del citado trabajo de grado de acuerdo con los correos electrónicos del 11 y 12 de octubre de 2021 aportados con la demanda.

Respecto del procedimiento de sustentación del trabajo de investigación se presentó un comparativo entre las etapas previstas en el Manual de Procedimientos y las situaciones irregulares que, a juicio de la entidad universitaria se encontraron, a saber:

- i) Aduce que, de acuerdo con el numeral 9.1.1.3., la decanatura definirá, de entre las opciones propuestas por la coordinación del respectivo programa, al tutor que guiará la investigación; sin embargo, revisados los archivos de la facultad, no existe constancia de designación de director de tesis, al igual que no existe constancia del cambio de director de tesis a favor del señor Manuel Calderón Ramírez por parte de la decanatura.
- ii) Alega que, conforme el numeral 9.1.3.1., la decanatura definirá, de entre las opciones propuestas por la coordinación del respectivo programa, los jurados que evaluarán el trabajo de investigación; no obstante, revisados



los archivos de la facultad, no existe designación de los jurados del trabajo de grado por parte de la decanatura. En particular, no existe designación de los señores John Marulanda y Carlos Giraldo, quienes se relacionan como jurados en el acta de sustentación del 7 de abril de 2016.

iii) Indica que en el numeral 9.1.3.2 se establece que los jurados deberán enviar por escrito al coordinador del programa, al director de investigación y al estudiante, un concepto previo sobre el trabajo de investigación; sin embargo, no se encontró el citado concepto por quienes se enuncian en el acta como jurados del trabajo de investigación.

iv) Asegura que el numeral 9.1.3.3 señala que, una vez las sugerencias de los jurados hayan sido incorporadas al trabajo de investigación, se procederá a fijar la fecha y hora de la sustentación; no obstante, no hay registro ni constancia de fijarse fecha y hora de la sustentación del trabajo de grado.

v) Asevera que, de acuerdo con el numeral 9.1.3.5, una vez terminada la sustentación, el Coordinador levantará un acta que deberá estar firmada por los jurados, en el cual se hará constar, no sólo la calificación ("aprobada" o "no aprobada"), sino las observaciones expresadas por los mismos; sin embargo, el acta del 7 de abril de 2016 no se encuentra firmada por quienes se relacionan allí como jurados y no registra intervenciones de estos ni observaciones o preguntas de su parte.

Por último, cita las providencias del 17 de septiembre de 2021 (exp. 11001-03-24-000-2020-00533-00); 20 de marzo de 2014 y 20 de octubre de 2017 (exp. 11001-03-24-000-2013-00442-00) y 10 de mayo de 2021 (exp. 11001-0324-000-2020-00245-00), proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado, que han decretado la suspensión provisional de los efectos de títulos académicos emitidos por instituciones de educación superior, las cuales, afirma, constituyen precedentes aplicables al presente asunto por guardar estrecha relación fáctica y jurídica.



## **2. Traslado de la solicitud de medida cautelar**

Por medio de auto calendado el 1 de febrero de 2022 el Despacho corrió traslado a la parte demandada y a las terceras interesadas de la solicitud de suspensión provisional, término dentro del cual Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado, en su calidad de terceras interesadas, a través de apoderado judicial, se opusieron a la prosperidad de la medida cautelar mediante escrito de 17 de febrero de 2022<sup>2</sup>, bajo los argumentos que pasan a sintetizarse.

En primer término, aduce el apoderado que el supuesto plagio que alega la parte demandante no parte del estudio de la versión definitiva del trabajo de investigación que soportó el otorgamiento del título académico, sino de un borrador o versión preliminar que resulta inane a efecto de cuestionar la legalidad de los actos enjuiciados. De otro lado, alega que no se acreditó la fecha en que efectivamente entró en vigencia el Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales a efecto de determinar su exigibilidad en la época de los hechos.

Respecto de la configuración del supuesto plagio, afirma que la Universidad parte de un supuesto equivocado al considerar que la versión del trabajo remitida mediante mensaje de datos el 29 de febrero de 2016 al director de la tesis era la versión final y definitiva del trabajo de investigación que resultó aprobado por la Universidad. Indica que quien determina cuál es la versión final de un trabajo de grado no son los estudiantes, pues ellos elaboran y modifican el documento de acuerdo con las directrices que imparta el docente asignado por la Universidad, que será quien defina cuando se aprueba la tesis para continuar con la sustentación, una vez encuentre que todas sus observaciones han sido atendidas. Por lo que

---

<sup>2</sup> Índice No. 20 del expediente de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo De Estado - SAMAI



asegura que es inane que alguna de sus representadas titule el mensaje de datos como versión final del documento.

Asevera que la Universidad les otorgó el título de posgrado el 3 de mayo de 2016 previa entrega física (impresa) del documento final de la tesis de grado para que obrara en el correspondiente repositorio.

Señala que 5 años después del grado, en octubre de 2021, la entidad universitaria, mediante correo electrónico, les solicitó a sus representadas diligenciar el documento titulado "*formato de autorización para divulgación en biblioteca digital*", a lo cual le respondieron mediante comunicación radicada el 5 de noviembre de esa anualidad, que la tesis de grado reposa en copia física y no digital. Sostiene que aportaron copia en físico de la versión definitiva, la cual difiere en su contenido de la versión preliminar contenida en el archivo Word remitido por mensaje de datos el 29 de febrero de 2016.

Destaca que la versión definitiva del trabajo denominado "LOS OCAD'S Y SU CONTRADICCIÓN CON LAS TEORÍAS DE ELECCIÓN RACIONAL" reposa actualmente en la investigación que adelanta la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, documento que fue sometido a cadena de custodia y que es determinante para decidir el fondo de la presente *litis*.

Resalta que, en el mensaje de datos del 29 de febrero de 2016, sus poderdantes indicaron textualmente que quedaban atentas a los comentarios, lo que demuestra que no era una versión definitiva. Indica que se echa de menos con la versión preliminar del 29 de febrero de 2016 la existencia de la aprobación definitiva en medio digital del trabajo de grado por parte del director de tesis Manuel Augusto Calderón, ya que, en su criterio, el correo electrónico del 1 de marzo de 2016 reenviado por el director de tesis al Coordinador de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas no indica que sea una versión definitiva, ya que ello implicaría que se realizó la aprobación en tan solo 21 horas para una tesis de Maestría.



Así mismo, enfatiza que el tipo de archivo del documento enviado el 29 de febrero de 2016 a las 8:09 p.m., se trataba de una versión preliminar, en razón a que trata de un formato “.doc”, correspondiente a Microsoft Word, archivo completamente editable, y que no es utilizado habitualmente para la entrega final de trabajos de investigación de este nivel de posgrado – maestría –, dada la facilidad para su alteración, por lo que las universidades exigen que el trabajo final se presente de manera impresa, acompañada en algunas ocasiones de una copia digital pero en formato PDF a efecto de garantizar la conservación e integridad del documento en los correspondiente repositorios o bibliotecas digitales.

Menciona que el archivo Word con la versión del trabajo de grado de 29 de febrero de 2016 tiene múltiples errores de digitación y equívocos en la estructura de la bibliografía que evidencian su carácter preliminar.

Aduce que el demandante no aportó el procedimiento o cualquier otro lineamiento vigente que demuestre la obligatoriedad o la facultad de que los estudiantes de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas del primer semestre del año 2016 pudieran hacer entrega por medios electrónicos mediante mensaje de datos en archivo Word de los trabajos definitivos de investigación aprobados por los directores de tesis. Asegura que el documento denominado “GBIB02-Guia-entrega-de-trabajo-de-grado.-ESTUDIANTE”, no es aplicable al presente caso, ya que fue elaborado el 25 de octubre del año 2016, esto es, posterior a la fecha de entrega de la tesis y a que obtuvieron el grado. Para sustentar lo anterior, allega el informe de “EXTRACCIÓN TÉCNICA, OBTENCIÓN DE IMÁGENES FORENSES Y ANÁLISIS DE METADATOS DE ARCHIVOS CONTENTIVOS EN SITIO WEB”, elaborado por el Investigador Criminalístico – Perito en Evidencia Digital, Mauricio Javier Vargas Sánchez, el 11 de febrero de 2022.

Señala que el documento denominado “*Concepto sobre plagio en tesis de grado*” allegado por la demandante no constituye un elemento probatorio



contundente para decretar la medida cautelar, toda vez que se trata de la opinión de un experto respecto de un documento preliminar de la tesis de grado y no sobre la versión definitiva. Además de que no reúne los requisitos para tenerlo como prueba pericial ya que i) se trata de un concepto jurídico que solo se admite como parte de las alegaciones del demandante; ii) hace referencia a puntos de derecho; iii) no se aportó soportes que acrediten la idoneidad y experiencia de quien lo elabora; iv) no se informó los despachos judiciales donde previamente se ha rendido peritaje por quien lo elaboró, y v) no se relacionó los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados.

Con relación a las presuntas irregularidades en el trámite administrativo del trabajo de grado y su sustentación, afirma que la parte actora no indicó desde qué fecha está vigente el Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales que supuestamente fue desconocido con la expedición de los actos censurados, por lo que la presunta trasgresión de tal norma no puede constituir el sustento de la medida cautelar, en la medida en que no se puede predicar la vulneración de una norma cuyos efectos en el tiempo no están definidos. Indica que, de la revisión de la página web de la entidad universitaria, se descargó el archivo correspondiente al citado manual, el cual no tiene fecha cierta de vigencia; y que, al revisar los metadatos, el documento que se pretende acreditar como vigente para el año 2016 fue publicado en el año 2017, sin que exista registro en esta etapa procesal que permita determinar una fecha diferente. Para el efecto, cita una providencia dictada dentro del radicado 11001-03-24-000-2020-00253-00, en el que la Sección Primera de esta Corporación negó la medida cautelar pretendida por no encontrarse acreditada la vigencia del acto administrativo presuntamente vulnerado.

De otro lado, respecto de las capturas de imágenes de correos electrónicos allegados por la parte actora, precisa que dichas capturas de pantalla no son suficientes para acreditar la identidad de sus remitentes y destinatarios, por lo que se hace necesaria su ratificación en el marco de una diligencia



testimonial.

Destaca que las irregularidades que la demandante atribuye al trámite de otorgamiento del título de maestría pueden corresponder al desorden de la entidad actora que no puede ser atribuido a sus representadas, a quienes se les generaría un agravio injustificado con la declaración de suspensión provisional de los actos acusados; además de que nadie puede alegar a su favor su propia culpa, más aún cuando la demandante nunca comunicó la configuración de ningún vicio en el trámite y, por el contrario, concedió los títulos de magíster que se cuestionan.

Respecto de las normas invocadas como violadas, aduce que no se vulneró el artículo 31 de la Ley 23 de 1982, en razón a que la actora no cumplió con la carga probatoria de demostrar que el trabajo de tesis aprobado como requisito de grado cumpla con los supuestos de hecho de la norma supuestamente vulnerada, en la medida en que no allegó el trabajo de investigación definitivo que se presentó para el otorgamiento del título académico, y el cual no es posible aportarlo por parte de sus representadas, ya que, previamente a la notificación de este medio de control, lo aportaron a la jurisdicción penal.

Asevera que el artículo 232 de la Ley 23 de 1982 establece sanciones que requieren declaratoria judicial, y que no se advierte cómo en el caso concreto pudo ser vulnerada con la expedición de los actos censurados.

Resalta que no se vulneraron los artículos 13 y 22 de la Decisión 351 de 1992 de CAN, ya que no se aportaron los elementos de juicios que permitan señalar que la tesis final presentada (que no obra en este proceso), desconoce los derechos exclusivos que le asisten a los autores, además de que no se cuenta con sentencia judicial que decrete la violación a los derechos de autor que se reprocha, ya que se parte de un concepto que se soportó en el estudio de una versión preliminar del documento.



Anota que no se trasgrede el artículo 10 de la Ley 30 de 1992, teniendo en cuenta la naturaleza de la disposición, y los presupuestos fácticos y probatorios de la solicitud cautelar.

Explica que no se violó el artículo 2.5.3.2.6.4. del Decreto 1075 de 2015, compilatorio del artículo 24 del Decreto 1295 de 2010, ya que la parte actora no indicó ni aportó prueba que certifique la modalidad de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas para la época de los hechos, esto es, no señala si se trataba de una maestría en profundización o investigación, por lo que no es posible determinar algún quebrantamiento normativo por la diferencia que se hace en el precepto invocado.

Reitera en que no es posible alegar el desconocimiento de los numerales 8 y 9 del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, al no estar probada su vigencia para la época de los hechos.

Adujo que, en caso de existir contradicción con alguna de las disposiciones jurídicas invocadas, es menester garantizar el derecho a la educación de sus representadas, en aplicación de los principios de confianza legítima y buena fe objetiva que erigió el comportamiento de las egresadas, al cumplir con todos los requisitos exigidos por la Universidad a través de los funcionarios idóneos para tal fin.

Afirma que las providencias citadas por la parte actora para sustentar la solicitud de la medida cautelar no constituyen precedente vinculante para el asunto objeto de estudio, en razón a que no son decisiones de unificación y tampoco guardan identidad fáctica.

Destaca que sus poderdantes se desempeñan en empleos públicos cuyos requisitos para su ejercicio no requieren el título de posgrado de Magister, por lo que no hay justificación para decretar la medida.



Por último, solicita se oficie a la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia para que, con destino a este proceso, se aporte como prueba trasladada copia del expediente No. 00509 CUI: 11001024700020210010300 que se adelanta en contra de la aforada Jennifer Kristin Arias Falla, o en que su defecto de practique inspección judicial a ese proceso y se obtengan las correspondientes piezas procesales.

### **3.- Consideraciones**

#### **3.1. Generalidades de las medidas cautelares**

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho-, indicando en el inciso primero del artículo 231 lo siguiente:

“[...] Artículo 231.- Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...).”

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad y para su



procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799<sup>3</sup>, ha dicho:

“[...] Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”

### **3.2. Análisis de la Sala**

#### **3.2.1. Vulneración artículos 31 y 232 de la Ley 23 de 1982; 13 y 22 de la Decisión 351 de 1993; 10 de la Ley 30 de 1992 y 24 del Decreto 1295 de 2010.**

3.2.1.1. La parte actora alega la infracción de normas sobre protección de derechos de autor, artículos 31 y 232 de la Ley 23 de 1982 y 13 y 22 de la Decisión 351 de 1993; ya que, a su juicio, existió plagio en el trabajo de grado que presentaron Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucia Largo Alvarado para optar por el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Estima que, como se vulneran los derechos de autor, debe entenderse que este requisito de grado no se cumplió y, por tanto, no procedía el otorgamiento de los títulos académicos

---

<sup>3</sup> Expediente rad. 11001 03 15 000 2014 03799 00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



objeto de la demanda. Para efectos de demostrar el plagio allega como prueba un dictamen elaborado por el experto en derechos de autor Juan Carlos Monroy Rodríguez al documento de trabajo de grado que obra adjunto al correo electrónico del 29 de febrero de 2016 dirigido por las estudiantes al director de tesis.

Así mismo, aduce que se vulneran las normas sobre educación, artículos 10 de la Ley 30 de 1992 y 24 del Decreto 1295 de 2010, compilado por el artículo 2.5.3.2.6.4 del Decreto 1075 de 2015, así como el numeral 8.2 del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, disposiciones que establecen la exigencia de la presentación de un trabajo de investigación, que refleje las competencias investigativas del estudiante, lo que implica originalidad en el trabajo; lo que, en su criterio, no ocurrió en el presente caso.

Por su parte, el apoderado de las terceras interesadas afirma que no se vulneran las normas invocadas en la solicitud de suspensión, ya que el supuesto plagio que la demandante alega no surge del estudio de la versión definitiva del trabajo de investigación que soportó el otorgamiento del título académico sino de un borrador o versión preliminar, y que la versión definitiva del trabajo de investigación denominado "LOS OCAD'S Y SU CONTRADICCIÓN CON LAS TEORÍAS DE ELECCIÓN RACIONAL" reposa actualmente en la investigación que adelanta la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, por lo que no es posible aportarlo. Por lo anterior, solicita se oficie a dicha Corporación Judicial con el fin de que se allegue como prueba trasladada copia del citado expediente.

3.2.1.2. En el anterior contexto, tendrá que definirse si es procedente decretar una medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos enjuiciados, cuando se señala que el trabajo de investigación que se entregó como requisito de grado no puede considerarse como presentado al incurrir en plagio, por lo que no se cumple con uno de los requisitos para obtener



el título académico. Sin embargo, previamente se deberá determinar si es cierto que el trabajo de grado que allega la parte actora y con fundamento en el cual asegura hay plagio, es el documento definitivo que se presentó por las terceras interesadas para optar por el título académico enjuiciado; y en caso afirmativo, si es cierto que en dicho documento se incurrió en plagio como lo alega la parte actora.

Para sustentar los reproches la parte actora allega un dictamen elaborado por un experto en derecho de autor en el que se concluye que hay plagio en el trabajo de investigación denominado "LOS OCAD'S Y SU CONTRADICCIÓN CON LAS TEORÍAS DE ELECCIÓN RACIONAL"; no obstante, las terceras interesadas aseguran que el documento con fundamento en el cual se elaboró el citado dictamen es una versión preliminar del trabajo de grado y no la definitiva, para lo cual, además de enunciar diferentes elementos que, a su juicio, demuestran el carácter de preliminar de dicho documento, solicitan la práctica de pruebas.

3.2.1.3. Pues bien, observa el Despacho que, para decidir lo pertinente, no resulta suficiente lo alegado por las partes y el material probatorio que obra en el expediente y que es necesario agotar la etapa probatoria que permita resolver los interrogantes planteados, actuaciones que no son propias de esta etapa procesal donde se está resolviendo una medida cautelar, cuya resolución es previa al debate de fondo y que debe ser consecuencia de una valoración inicial sin que se surta el ejercicio pleno del derecho de contradicción de los medios probatorios aportados o solicitados por las partes, ni que demande un análisis propio de la sentencia.

En ese sentido, si bien los argumentos expuestos por la actora deben ser examinados a fin de determinar la legalidad de los actos cuestionados, los mismos requieren de un análisis ponderado de las pruebas que se practiquen en el proceso, de los antecedentes administrativos, así como de las alegaciones que presenten las partes en el curso del proceso, por lo que en esta etapa procesal, y con los elementos probatorios que hasta el



momento se tienen, no logra advertirse, *prima facie*, que sea contraria al ordenamiento jurídico superior.

### **3.2.2. Vulneración Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.**

3.2.2.1. De otro lado, la parte actora alega el desconocimiento del numeral 9.1.3. del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, que establece el procedimiento de sustentación que debe surtir el trabajo de investigación para optar por el título de magíster, al estimar que se presentaron múltiples irregularidades en el trámite de sustentación y aprobación del trabajo de grado que impedían se otorgaran los títulos académicos enjuiciados.

Respecto del anterior argumento, el apoderado de las terceras interesadas afirma que no es posible determinar desde qué fecha está vigente el citado Manual y de esa manera establecer si le era o no aplicable al caso que es objeto de estudio. Indica que, incluso, de la revisión de la página web de la entidad universitaria se puede advertir que su publicación es posterior a la fecha en que ocurrieron los hechos analizados.

3.2.2.2. Sobre el particular, es preciso señalar que la parte actora, con la solicitud de la medida cautelar y la demanda, allegó copia de la norma que invoca como vulnerada, esto es, del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, el cual establece en su artículo 10 que se aplicará a los estudiantes que ingresen a la Universidad a partir de su aprobación; no obstante, de la lectura del citado documento no se observa cuál es la fecha de su aprobación.

Ahora bien, revisado el expediente, se advierte que la parte demandante, con el escrito que corre traslado de las excepciones, allegó al expediente copia del Acta No. 108 del 12 de octubre de 2011 del Consejo Directivo de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, mediante



la cual se aprobó el Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

En ese sentido, si bien en un principio no era posible determinar la fecha en que entró a regir el Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, lo cierto es que, para el momento en que se adopta la presente decisión, obra en el expediente copia del Acta No. 108 del 12 de octubre de 2011 del Consejo Directivo de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, mediante la cual se aprobó el Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, y que permite determinar que para el año 2016, fecha en que se sustentó el trabajo de investigación, ya estaba vigente dicha normativa.

3.2.2.3. Aclarado lo anterior, en criterio del Despacho, es posible continuar con el estudio de la suspensión provisional deprecada, para lo cual corresponde establecer si procede la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Acta de Grado No. 074 de 2 de mayo de 2016 (parcial) y de los Diplomas de 2 de mayo de 2016, a través de los cuales confirió el título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas a las señoras Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado, por vulnerar *prima facie* el numeral 9.1.3. del artículo 9º del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, el cual establece el procedimiento que debe surtir el trabajo de investigación para optar al grado en los programas de maestría de dicha facultad.

Para el efecto, es preciso señalar que la norma invocada como vulnerada por la parte actora, es del siguiente tenor:

“[...] **9. Disposiciones en materia de investigación**

**9.1 Maestría**



**El trabajo de investigación para optar al grado en los programas de maestría deberá surtir el siguiente procedimiento y cumplir los siguientes:**

[...]

**9.1.3 Procedimiento de sustentación:**

**9.1.3.1 La decanatura definirá, de entre las opciones propuestas por la coordinación del respectivo programa, los jurados que evaluarán el trabajo de investigación.**

**9.1.3.2 Los jurados deberán enviar por escrito al coordinador del programa, al director de investigación y al estudiante, un concepto previo sobre el trabajo de investigación.**

9.1.3.3 Una vez las sugerencias de los jurados hayan sido incorporadas al trabajo de investigación, se procederá a fijar la fecha y hora de la sustentación del mismo.

9.1.3.4 El coordinador del programa será el moderador de la sustentación, que se llevará a cabo en un plazo máximo de dos (2) meses a partir de la radicación de la tesis de grado, con la firma de director de Investigación a la Coordinación Académica del Programa.

**9.1.3.5 Una vez terminada la sustentación, el Coordinador levantará un acta que deberá estar firmada por los jurados, en el cual se hará constar, no sólo la calificación ("aprobada" o "no aprobada"), sino las observaciones expresadas por los mismos.**

**9.1.3.6 La investigación será calificada con la nota de "aprobada" o "no aprobada", por el jurado examinador.**

9.1.3.7 Además de la calificación "aprobada", el jurado podrá determinar que una investigación merece una mención especial, la cual puede ser, en orden ascendente, una de las siguientes:

Meritoria  
Laureada

9.1.3.8 En caso de que la investigación sea reprobada en la sustentación, el estudiante contará con un plazo máximo de seis (6) meses para efectuar las modificaciones y realizar una nueva sustentación. De reprobarse por segunda vez, no podrá optar al título correspondiente.

Parágrafo: Para optar al título de Magister, la Universidad y la Facultad podrán ofrecer la posibilidad de realizar proyectos de grado de corte investigativo o de profundización profesional, de conformidad con las disposiciones que sobre el particular ha emitido el Ministerio de Educación Nacional. El estudiante deberá indicar el tipo de proyecto que realizará al momento de presentar el anteproyecto, para efectos de la selección del director. El estudiante podrá modificar la modalidad de tesis escogida. Para su aprobación deberá presentar un escrito a la



Coordinación del Programa con las causales que justifiquen el cambio. Todas las normas expresadas en este Reglamento son válidas para las dos modalidades de Proyecto de Grado. [...]” (Negrita y subrayas fuera del texto original)

Pues bien, de la lectura de la norma alegada como vulnerada se advierte que el trabajo de investigación para optar al grado en el programa de maestría en Gobierno y Políticas Públicas requiere agotar un procedimiento que incluye la sustentación del citado trabajo. Para llevar a cabo la sustentación, la universidad previamente debe designar los jurados que evalúen la investigación, quienes deben enviar por escrito al coordinador del programa, al director de investigación y a los estudiantes un concepto previo sobre el trabajo elaborado, sugerencias que, una vez incorporadas, permiten fijar fecha y hora para su sustentación. Terminada la sustentación se debe levantar por el Coordinador del programa un Acta que debe estar firmada por los jurados, en la cual se indique si se aprobó o no y las observaciones de estos últimos.

Adicionalmente, cabe señalar que el artículo 8° del citado manual<sup>[10]</sup> establece que, para optar por el título de magíster en el área respectiva, el estudiante deberá, dentro de los 2 años siguientes a la terminación del programa, entre otros requisitos, *“Realizar y aprobar el trabajo de investigación, cuando el programa lo exija”*.

3.2.2.4. Ahora bien, de la revisión de las pruebas obrantes en el expediente, el Despacho encuentra el acta de sustentación del trabajo de grado presentado por Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucia Largo Alvarado para la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de fecha de 7 de abril de 2016, en la cual se lee lo siguiente:



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
ACTA DE SUSTENTACIÓN – MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA	Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
NOMBRE DEL ESTUDIANTE	Luz de Lucía Largo Semper Ans Filla
IDENTIFICACIÓN	
FECHA DE SUSTENTACIÓN	7 de abril de 2016
TÍTULO DE LA TESIS	
DIRECTOR	Manuel A. Calderín R.
	<b>JURADOS - EVALUADORES</b>
EVALUADOR	John Montoya
EVALUADOR	Carlos A. Giraldo



**OBSERVACIONES Y PREGUNTAS**

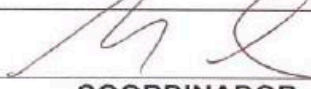
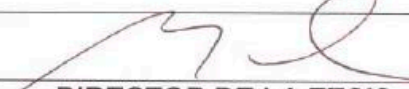
Manuel A. Calderón. se evalúan 3 funciones de la OCAD. ① Susceptibilidad Técnica y política.  
 ② falta de utilidad y de capacidad. ③ Turnados de decisión en un politizado.  
 ¿cómo explicamos esto teóricamente? ¿elección racional y teoría de juegos. Para definir  
 el problema se evalúa quién en la OCAD, qué decisión tomar y qué evaluación.  
 Prácticamente la importancia que se le debe dar a ciertos temas. Modelos de elección racional.  
 Hipótesis: decisión que tienen los proyectos de inversión. Attribución en un grado netamente  
 por la ley. Qué se lo que pasa? In-tesis y decisión política. Proyecto que a través  
 aprobados: elección propiamente. Resultado, proyectos que son necesarios. Especialmente que  
 finalmente se evalúa. 3 grandes capítulos: ① relación entre tesis y estado de cosas  
 problema de investigación ② unificación del tema de regalías. Hay una reforma. Finalmente,  
 como función y decisión y unificación técnica que tiene el sistema. ③ tema de decisión en  
 caso de elección racional. Eficiencia en la forma de decisión: política, integración, racionalidad  
 Elección racional. Explica la pertinencia jurídica en términos de la parte que los constituyen.  
 Racionalidad. Teoría de elección racional. Aprovechamiento → una decisión que beneficia a toda la  
 comunidad. Decisión basada en ordenamiento individual. Elección que se tomó debe ser  
 beneficiosa para todo el actor. El teorema de la racionalidad. Pública elección, una función  
 de utilidad pública. Marco teórico de regalías, o una función de explotación de los  
 recursos naturales? como prioridad: obra de la reforma a regalías. Toda la reforma que se  
 produce. Todo el marco y el desarrollo teórico y legal. La distribución de recursos: natural y  
 legal. Ineficiencia: proyectos aprobados y ejecutados a la ley. Proyectos aprobados para cada  
 caso. Viabilidad de proyectos para ejecución del proyecto. Se valoraban más proyectos.

**RESULTADO FINAL**

APROBADO	<input checked="" type="checkbox"/>
NO APROBADO	<input type="checkbox"/>

**MENCIÓN**

MERITORIA	<input type="checkbox"/>
LAUREDA	<input type="checkbox"/>

	
COORDINADOR	DIRECTOR DE LA TESIS
LECTOR	LECTOR

En el acta de grado se indica como director de tesis a *Manuel A. Calderón R.* y como Juradores – Evaluadores a *John Marulanda* y *Carlos A. Giraldo*. Así mismo, se advierte que el espacio destinado para observaciones y preguntas está diligenciado y que al comienzo del texto aparece el nombre de *Manuel A. Calderón*, lo que en principio da a entender que es quien realiza dichas observaciones. Posteriormente, se encuentra como resultado final Aprobado y las firmas del Coordinador de la Maestría y del Director de Tesis, que en el caso particular confluyen en la misma persona, esto es, en



el señor *Manuel A. Calderón*. Los espacios previstos para la firma de los lectores están vacíos.

Así las cosas, en el acta de sustentación se encuentran las siguientes irregularidades: aunque indica que los profesores *John Marulanda* y *Carlos A. Giraldo* actuaron como jurados para evaluar la tesis de grado, no obra firma que acredite su participación, así como tampoco sus observaciones a la sustentación del trabajo de investigación.

Adicional a lo anterior, reconoce la Universidad que, revisados los archivos de la facultad, no existe constancia de la designación de los jurados del trabajo de grado por parte de la decanatura; en particular, no obra la designación de los profesores John Marulanda y Carlos Giraldo. Así mismo, afirma la Universidad que tampoco reposa en los registros de la Facultad el concepto de los jurados sobre el trabajo de investigación, el cual debe enviarse previo a la sustentación.

3.2.2.5. En el anterior contexto, el Despacho encuentra, *prima facie*, que los actos objeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional vulneran el numeral 9.1.3. del artículo 9º del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, en la medida en que con ellos se permitió optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas a las señoras Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado sin el debido cumplimiento del procedimiento de sustentación del trabajo de investigación que se requiere realizar y aprobar como requisito para optar por el título académico.

3.2.2.6. En este punto, cabe señalar que el Despacho no se referirá a las pruebas relacionadas con la captura de pantalla de los correos electrónicos aportados por la parte actora para acreditar la no participación de los profesores en el proceso de sustentación de la tesis, ni a los argumentos expuestos por el apoderado de las terceras interesadas para desvirtuar



dichos medios probatorios, ya que, se reitera, el pronunciamiento que requiere esta etapa procesal debe ser inicial y preliminar, sin necesidad de agotar el debate probatorio que plantean las partes y que es propio de un pronunciamiento de fondo.

3.2.2.7. Por último, alega el apoderado de las terceras interesadas que las irregularidades que la demandante atribuye al trámite de otorgamiento del título de maestría puede corresponder al desorden de la entidad universitaria, el cual no debe ser atribuido a sus representadas a quienes se les generaría un agravio injustificado con la declaración de suspensión provisional de los actos acusados; además de que nadie puede alegar a su favor su propia culpa, más aún cuando la demandante nunca comunicó la configuración de ningún vicio en el trámite.

Sobre el particular, es preciso señalar que una entidad pública o un particular que ejerce funciones administrativas puede demandar su propio acto por considerar que es ilegal. En ese sentido, la entidad universitaria, al estimar que existe una ilegalidad en el acto administrativo que expidió, tiene la facultad de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a demandar su propio acto, como en efecto ocurrió en el presente caso. Cabe mencionar que los eventuales errores administrativos que invocan las terceras interesadas y que se hayan podido presentar por parte del ente universitario, no justifican ni validan el desconocimiento del ordenamiento superior y, por tanto, no subsanan los errores y omisiones en el procedimiento de sustentación del trabajo de investigación que se requiere como requisito para optar por el título académico. Y, además, como quiera que se trata de una afirmación de las terceras con interés en el proceso, deberá ser acreditada en el mismo, atendiendo las reglas sobre la carga de la prueba.

Por último, estima el Despacho que, con la suspensión de los efectos jurídicos de los actos demandados, no hay desconocimiento a los principios de buena fe y confianza legítima, ya que, como lo ha señalado esta



Sección<sup>4</sup>, dichos principios exigen a las autoridades y a los particulares que ejercen funciones administrativas mantener una coherencia en sus actos, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas, exigencia que parte del supuesto de que no existan razones objetivas que justifiquen un cambio; situación que en el caso particular, y de acuerdo con las consideraciones atrás expuestas, no se presentan, ya que precisamente la parte demandante, al encontrar que los actos administrativos que expidió pueden vulnerar normas del ordenamiento superior, acudió a la administración de justicia para que se adelante el correspondiente juicio de legalidad, lo que permite considerar que la medida adoptada sea razonable.

Por todo lo anterior, el Despacho encuentra, *prima facie*, que los actos objeto de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional vulneran el numeral 9.1.3. del artículo 9º del Manual de Procedimientos de Posgrados de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, en la medida en que con ellos se permitió optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas a las señoras Jennifer Kristin Arias Falla y Leydy Lucía Largo Alvarado sin el debido cumplimiento del procedimiento de sustentación del trabajo de investigación que se requiere realizar y aprobar como requisito para optar por los títulos académicos enjuiciados.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: Decretar** la suspensión provisional del aparte "[...] Arias Falla Jennifer Kristin C.C. [REDACTED] de Bogotá D.C. Registro 63194 [...]", contenido en el acta de grado No. 074 de 2 de mayo de 2016, expedida por

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de 14 de diciembre de 2022, Rad. 11001-0324-000-2020-00533-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez; Auto de 12 de noviembre de 2021, Rad. 11001-03-24-000-2020-00533-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; y Auto de 10 de mayo de 2021, Rad. 11001-0324-000-2020-00248-00; Roberto Augusto Serrato Valdés.



la Universidad Externado de Colombia.

**SEGUNDO: Decretar** la suspensión provisional el aparte "*Largo Alvarado Leydy Lucía C.C.* [REDACTED] *Bogotá D.C. Registro 63205*" contenido en el acta de grado No. 074 de 2 de mayo de 2016, expedida por la Universidad Externado de Colombia.

**TERCERO: Decretar** la suspensión provisional del Diploma del 2 de mayo de 2016 expedido por la Universidad Externado de Colombia, a través del cual se confiere el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas a la señora Jennifer Kristin Arias Falla.

**CUARTO: Decretar** la suspensión provisional del Diploma del 2 de mayo de 2016 expedido por la Universidad Externado de Colombia, a través del cual se confiere el grado de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas a la señora Leydy Lucía Largo Alvarado.

Notifíquese y cúmplase.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Consejero de Estado**

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.