

CONVALIDACION TITULO – Estudios realizados en el exterior. Normatividad

El actor centra su argumentación en que la Universidad de Cataluña es una entidad de naturaleza pública, que goza de reconocimiento legal en España y está facultada para emitir títulos de educación superior, lo cual no ha sido desconocido por el Ministerio de Educación Nacional. Situación diferente, y que el actor no desvirtuó, es que el título que presentó a convalidar es de los que se denomina “propio”, pese a ser expedido por dicha Universidad, que en España no se reconoce como título oficial o de educación superior, para que pueda ser validado en Colombia, de conformidad con el artículo 1° de la Resolución núm. 5547 de 2005 transcrito; luego el Ministerio sí aplicó una disposición colombiana, que remite a otras legislaciones, para asegurar, precisamente, que los títulos que se convalidan tengan la calidad que se requiere, así como en Colombia existe el Registro Calificado. Es de tener en cuenta que la Resolución núm. 5547 de 2005, sí era la norma aplicable cuando el actor hizo su solicitud de convalidación el 11 de abril de 2008, pero no se hizo en forma retroactiva, como lo considera, porque para ello era necesario que afectara una situación jurídica particular consolidada a su favor, y eso no ocurrió, porque la obtención de un título académico en el exterior únicamente generaba a su favor la expectativa de obtener su convalidación cuando la solicitara ante la entidad competente.

CONVALIDACION TITULO – Estudios realizados en el exterior / DERECHO A LA IGUALDAD – Caso similar

Ya desde la vía gubernativa, el actor había solicitado la aplicación del criterio “caso similar”, cuando manifestó que con anterioridad el ICFES (anteriormente competente para convalidar títulos), convalidó mediante la Resolución núm. 1327 de 24 de agosto de 1998, el título de la señora Tatiana Urrea Uyabán, quien cursó el mismo programa académico, esto es, Máster en Historia, Art, arquitectura, Ciutat, ofrecido por la misma Institución Universitat Politècnica de Catalunya, a quien le fue otorgado el título el 4 de noviembre de 1993 y el suyo le fue otorgado el 16 de enero de 1996. En efecto, a folio 39 del expediente, obra fotocopia auténtica de fecha 1° de agosto de 2008, del documento que reposa en los archivos del ICFES, Resolución núm. 01327 de 24 de agosto de 1998, por medio de la cual dicha entidad: “Convalida y reconoce para todos los efectos académicos y legales en Colombia el título de MÁSTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, otorgado el 4 de noviembre de 1993, por LA UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA, Barcelona, España, a TATIANA URREA UYABAN, ciudadana colombiana, con cédula de ciudadanía 51.776.631 de Bogotá, como equivalente al título de MAGISTER EN ARQUITECTURA, de acuerdo con la Ley 30 de 1992”. En los considerandos de esta Resolución se menciona que los estudios fueron evaluados por la Universidad Nacional. En igual sentido en la misma fecha, el ICFES mediante Resolución cuya copia autenticada se anexa a folio 41, convalidó el mismo título del señor Camilo Salazar Ferro, otorgado en la misma fecha, 4 de noviembre de 1993, por la misma Universidad. Conforme a lo anterior, se tiene que el título otorgado al actor, es el mismo que el otorgado a los dos ciudadanos mencionados, esto es, Máster en Historia, Arte, Arquitectura, Ciudad; fue otorgado por la misma Institución, Universidad Politècnica de Catalunya, España; el título corresponde a un programa académico evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional y por el ICFES; la diferencia de las fechas de otorgamiento entre los títulos que se convalidaron y el del actor, no supera los ocho años, puesto que solo transcurrieron dos años y menos de dos meses; y los títulos anteriores no fueron convalidados mediante el criterio “caso similar”.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 5547 DE 2005 (1 de diciembre) –
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de de dos mil doce (2012)

Radicación número. 11001-03-24-000-2009-00376-00

Actor: JOSE ORLANDO MARTINEZ CASTRO

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala a decidir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor **JOSÉ ORLANDO MARTÍNEZ CASTRO**, contra las Resoluciones núms. 6379 de 25 de septiembre y 8522 de 21 de noviembre, ambas de 2008, por medio de las cuales el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación de un título de Máster.

I. LA DEMANDA.

I.1- El actor, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda tendiente a obtener las siguientes pretensiones:

1. La nulidad de la Resolución núm. 6379 de 25 de septiembre de 2008, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, por medio de la cual se le negó la convalidación del título de Máster en Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, otorgado por la Universitat Politècnica de Catalunya – España, el 16 de enero de 1996.

2. La nulidad de la Resolución núm. 8522 de 21 de noviembre de 2008, expedida por la misma entidad, mediante la cual resolvió confirmar lo decidido en la Resolución núm. 6379 de 2008, en respuesta al recurso de reposición.

3. Como consecuencia de lo anterior, se ordene al Ministerio de Educación Nacional convalidar el mencionado título de Máster.

4. Se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de perjuicios, si al momento de proferir el fallo, se le hubiese causado alguno.

5. Se pague la condena actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando los ajustes por indexación, en el caso de producirse la desvinculación de la Universidad Nacional de Colombia en su calidad de profesor asociado.

1.2- El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que el Gobierno de España, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores – Agencia Española de Cooperación Internacional AEI, hoy Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, le otorgó una beca para adelantar estudios de MÁSTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, en la Universidad Politécnica de Cataluña en la ciudad de Barcelona, la cual se canalizó a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX. Anotó que dicha Universidad es pública.

Señaló que con el objeto de adelantar sus estudios en el programa del Máster, el ICETEX le aprobó un crédito, toda vez que la beca no cubría la totalidad del tiempo requerido para la culminación del programa; que durante los años 1993 a 1995, estudió el Máster y en el año de 1996, la Universidad le otorgó el Título.

Señaló que mediante la Resolución núm. 01327 de 24 de agosto de 1998, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, convalidó el título de Máster Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, otorgado el 4 de noviembre de 1993, a TATIANA URREA UYABAN por la Universidad Politécnica de Cataluña; que el ICFES con el objeto de convalidar el anterior título solicitó a la Universidad Nacional de Colombia evaluar académicamente el mencionado programa, la cual emitió concepto favorable; que el mismo procedimiento se dio, cuando el ICFES, mediante la Resolución núm. 01328 de 24 de agosto de 1998, convalidó el título de Máster Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, otorgado el 4 de noviembre de 1993 al señor CAMILO SALAZAR FERRO, por la misma Universidad.

Menciona que desde el momento en que la Universidad Politécnica de Cataluña concedió el título de Máster a las mencionadas personas, solo transcurrieron dos años y unos meses.

Relató que el día 28 de agosto de 2005, el Diario El Tiempo publicó la lista de ganadores del Concurso de Méritos Relevos Generacional 2017 de la Universidad Nacional de Colombia, en el cual figura como ganadora TATIANA URREA UYABÁN, acreditando el mencionado título de Máster.

Que la Universidad Nacional de Colombia mediante concurso público de méritos Excelencia Académica II – 06 emplazó nuevamente a los ciudadanos para participar en la convocatoria de docentes de la Universidad, y el día 22 de febrero de 2007 mediante la Resolución núm. 248 de 2007, lo nombró en la sede Bogotá D.C., como profesor asociado de la Facultad de Artes, cargo al que accedió mediante concurso público de méritos.

Que dentro de los requisitos que debe cumplir ante la Universidad, se encuentra el de acreditar la convalidación del título otorgado por la Universidad Politécnica de Cataluña, para lo cual se le dio un plazo de tres años, y de conformidad con la Resolución núm. 248 de 2007, expedida por la Universidad Nacional, de no demostrarlo, su nombramiento podría ser revocado.

Que corroboró con otros profesores de la Universidad Nacional la viabilidad del proceso de convalidación de títulos obtenidos en la misma Universidad y en otras de España, por lo que el 11 de abril de 2008 radicó ante el Ministerio de Educación Nacional los documentos requeridos en la Resolución núm. 5547 de 2005, solicitando la convalidación de su título de Máster, a la que anexó copia de la Resolución que convalidó el título otorgado a Tatiana Urrea Uyaban, porque de conformidad con el artículo 3º de la mencionada Resolución, el proceso aplicable se denomina "caso similar".

Señaló que el Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución acusada núm. 6379 de 2008, negó la convalidación, argumentando, que el Gobierno Español en la actualidad aplica la clasificación de los títulos otorgados por las Universidades Españolas como propios y oficiales y que básicamente el título que se le otorgó por la Universidad Politécnica de Cataluña, no es Oficial, según la Ley Española, desde el año 2001.

Que en respuesta al recurso de reposición que interpuso fundamentado en el derecho fundamental a la igualdad y al principio de confianza, la entidad confirmó su decisión de no convalidar el título, reiterando que el título de la Universidad está catalogado como propio y no oficial.

Trae a colación diferentes Resoluciones expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las cuales ha convalidado títulos de Máster otorgados por Universidades Españolas, aplicando el denominado “caso similar” o el método de evaluación académica, y anota que los títulos convalidados, corresponden a los denominados por la legislación española como títulos propios y fueron obtenidos bajo la misma legislación aplicada a su caso.

I.3- Normas violadas y concepto de violación.

Formula el actor cuatro cargos de violación, los cuales explica así:

1. Violación de los requisitos preestablecidos en la Ley Colombiana para el trámite de convalidación – Resolución núm. 5547 de 1° de diciembre de 2005.

Arguye que el artículo 1° de dicha Resolución, delimita de manera precisa que el trámite de convalidación se efectuará únicamente respecto de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior; y el artículo 2° señala los documentos que se deben presentar.

Expresa que la Universidad de Cataluña es una entidad de naturaleza pública que goza de reconocimiento legal en España y está facultada para emitir títulos de educación superior, tal como aparece en su página web y en la de los Ministerios Españoles de Ciencia e Innovación y el de Educación y Ciencias, por lo que es un hecho notorio; que, así mismo, está inscrita en el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas del Ministerio de Educación y Ciencias de España, lo que corrobora su plena legalidad y lo cierto es que es una institución facultada para otorgar títulos.

Que a lo anterior se suma el hecho de que el Gobierno Colombiano a través del ICETEX, promueve y financia cursos de pregrado, especialización, maestría y doctorados en esa Universidad, con el objeto de que los nacionales colombianos retornen al país para compartir la capacitación obtenida, por lo que resulta contradictorio que dicha entidad invite a realizar cursos de maestría a los colombianos; les otorgue préstamos a sabiendas de que el título obtenido no será convalidado en el país; que además es su deber determinar qué instituciones de educación superior a las cuales acceden los estudiantes, están legalmente reconocidas por la autoridad de los otros países como entidades de educación superior.

Considera que no es posible que el ICETEX y el Gobierno Español que otorgó la beca, posibiliten la realización de estudios de maestría en una universidad que carezca de todo reconocimiento legal; que de haber sabido que su título no iba a ser convalidado, no hubiera aceptado la beca ni el préstamo.

Que el Ministerio de Educación Nacional, al estudiar los documentos que radicó, no estableció el cumplimiento de la legislación en nuestro país, sino que se remitió a verificar las clasificaciones que sobre títulos universitarios consagró la posterior norma española, Ley que no es aplicable en Colombia, en virtud del principio de territorialidad.

Trajo a colación Jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha referido a la confianza legítima, que se encuentra ligada al principio de la buena fe, y resalta que en este sentido cumplió con todos los requisitos establecidos para la convalidación de su título y la conducta del ICETEX, el ICFES, el Ministerio de Educación Nacional e inclusive del Gobierno Español, lo que lo llevó a confiar en

que sus estudios de Maestría en la Universidad Politécnica de Cataluña estaban rodeados de todas las garantías de legalidad.

Reitera que cumplió con todos los requisitos legales; que en situaciones similares se convalidó el título de Máster en Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, otorgado por la Universidad Politécnica de Cataluña, previo concepto favorable de la Universidad Nacional de Colombia, por lo que se le debió aplicar la misma decisión.

Que los títulos otorgados a Tatiana Urrea Uyaban y a él, se obtuvieron con una diferencia de dos años y unos meses, por lo que no se excedió el límite de ocho años previsto en el artículo 3° de la Resolución 5547 de 2005.

2. Violación al principio de irretroactividad de la Ley.

Señala que el título de Magíster le fue otorgado en el año de 1996, y el Ministerio de Educación Nacional, en su decisión, se refirió a normas que no estaban vigentes para la época de los hechos, que datan del 2001 al 2007, y además en varios foros de capacitación sobre el proceso de convalidación para las Universidades de Colombia ha expresado que la normativa española contenida en los Reales Decretos 55 y 56 de 2005, se empezarían a aplicar a partir del año 2007.

3. Violación del principio de territorialidad de la Ley.

Argumenta que pese a haber cumplido con todos los requisitos contenidos en la Ley Colombiana, el Ministerio previó exigencias o criterios establecidos en normas extranjeras, que además de no ser interpretadas adecuadamente, le imponen cargas abusivas; que la entidad traslada, sin ningún fundamento, a nuestra

legislación, la categoría de títulos propios u oficiales, desechando los propios para los trámites de convalidación, desconociendo además que la Universidad de Cataluña es pública, que pertenece al Estado Autónomo de Cataluña, en donde las universidades son autónomas.

Que en la página web de la entidad demandada, textualmente se señala que sobre *“los títulos de Máster otorgados por Universidades Españolas es viable adelantar el trámite de convalidación, y en cada caso se analizará su equivalencia desde el punto de vista académico respecto a títulos de Maestría desarrollados en Colombia”*.

4. Violación del principio de igualdad protegido legal y Constitucionalmente.

Estima que si el ICFES convalidó el título de la señora Tatiana Urrea Uyabán, la demandada no podía negar la convalidación de su título, argumentando que no cumplía con los requisitos de la ley española, que no son aplicables en nuestro ordenamiento por no existir Tratado que así lo apruebe; que, además, el Ministerio sí ha convalidado títulos de maestría otorgados por Universidades Españolas en vigencia de las nuevas Leyes de ese País.

II.- TRAMITE DE LA ACCIÓN.

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatorio y de alegaciones.

II.1. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones y al efecto, adujo, en síntesis, lo siguiente:

Anotó que el proceso de convalidación de títulos se somete a un examen de legalidad y académico de los estudios cursados; con el primero, se analiza la naturaleza jurídica de la Institución que otorga el título y del título otorgado y metodología bajo la cual se desarrolló el programa; y con el segundo, se determina que los estudios sean razonablemente equivalentes a los ofrecidos en Colombia, lo cual realizan pares expertos, que teniendo en cuenta el contenido del programa, la intensidad horaria, el número de créditos, los trabajos de investigación, si es del caso, entre otras, determinan la denominación y la equivalencia de los estudios cursados.

Propone la excepción de ausencia de los requisitos para la convalidación del título, señalando, que de conformidad con la Resolución núm. 5547 de 1° de diciembre de 2005, la convalidación se efectúa únicamente respecto de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.

Explica que actualmente en España existen dos tipos de formaciones que pueden ser desarrolladas por las Universidades y que su resultado es la obtención de un título propio o de un título oficial, y es cauteloso para evitar confusión entre sus dos clases de títulos, para lo cual cuenta con una normativa; hace referencia a normas de 2001, 2005 y 2007 y señala que el artículo 34 de la "LOU 6° de 2001", con sus modificaciones, consagra normas que transcribe literalmente, que se refieren a los títulos universitarios, efectos de los mismos, títulos no oficiales que

otorgan Universidades en uso de su autonomía, títulos propios de cada universidad con o sin adscripción a universidad pública o privada, títulos oficiales con validez en toda España y en el Espacio Europeo de Educación Superior - EEES.

Con relación a la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título, señala que se debe tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Resolución núm. 5547 de 1º de diciembre de 2005, la convalidación se efectuará únicamente respecto de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior, lo que indica que la convalidación procede solo si se presentan dos supuestos de hecho: que sean títulos de educación superior reconocidos como tales, y que, sean otorgados por instituciones de educación superior reconocidas.

Que de conformidad con la Ley 30 de 1992, se define el título, como el *“reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa (de educación superior), por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma”*.

Explica que en Colombia el Decreto núm. 2566 de 2003, dispuso que para ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior se requiere contar con un registro calificado del mismo, es decir, que para poder desarrollar y titular un programa académico es necesario que el Estado reconozca el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior, mediante su incorporación en el

Sistema Nacional de Información de Educación Superior -SNIES- y la asignación del código correspondiente.

Que, así mismo, el artículo 42 *ídem*, estableció que las instituciones de educación superior solamente podrán hacer publicidad, ofrecer y desarrollar los programas académicos una vez obtengan el respectivo registro, y, en consecuencia, el registro calificado es una condición necesaria para la oferta y desarrollo de un programa académico y para obtener el título, de ahí que sea exigible a todas las instituciones y programas incluso a los acreditados de alta calidad.

Señala que del mismo modo existe en España el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas, hoy Registro de Universidades Centros y Títulos RUCT; que de conformidad con el artículo 26 del Real Decreto núm. 1393 de 29 de octubre de 2007, el Ministerio de Educación y Ciencia elevará al Gobierno la propuesta para el establecimiento del carácter oficial del título y su inscripción en el RUCT, cuyo efecto es la consideración inicial del título acreditado, y, de conformidad con el artículo 24 del mismo Decreto, los títulos universitarios oficiales deberán someterse a un procedimiento de evaluación cada 5 años desde la fecha de su registro en el RUCT, con el fin de mantener su acreditación.

Afirma que no ocurre lo mismo con los títulos propios, porque no gozan de los mismos efectos académicos y profesionales y de validez en todo el territorio nacional español como los títulos oficiales, y no son objeto de inclusión en el RUCT que solo es para títulos oficiales, hoy en día conducentes a la obtención de títulos de grado, máster y doctorado.

Que por lo anterior, no es procedente la convalidación del título propio de Máster en Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, otorgado el 16 de enero de 1996 al

demandante, por la Universidad Politécnica de Cataluña, porque gracias a lo que el Ministerio de Educación y Ciencia de España ha manifestado al Ministerio de Colombia, se puede concluir que solo los títulos oficiales son convalidados en Colombia en razón de ser los únicos que gozan de efectos académicos profesionales y de validez en todo el territorio español.

Que aunque las situaciones definidas con anterioridad gocen de presunción de legalidad y se configuren derechos adquiridos por sus titulares, las nuevas situaciones que están pendientes de definición deben atender las disposiciones vigentes, luego las autoridades colombianas en el proceso de convalidación de títulos españoles debe atender las disposiciones expedidas por el Gobierno Español que solo otorga efectos académicos y oficiales a los títulos universitarios oficiales.

En lo que respecta al análisis académico, resaltó que los estudios fueron evaluados por la Sala de Ingenierías, Arquitectura, Matemáticas y Ciencias Físicas de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior – CONACES, la cual emitió concepto académico, señalando que el título obtenido es equivalente al de Máster Historia, Art, Arquitectura, CIUTAT, pero que no obstante, no es procedente la convalidación, toda vez que académicamente sí existe una equivalencia con el sistema educativo Colombiano, pero jurídicamente, el Ministerio no le puede dar validez en Colombia a un título que no cuenta con ella en el país de origen.

III. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En la etapa procesal de alegatos de conclusión, el Ministerio Público guardó silencio.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El Ministerio de Educación Nacional por medio de los actos acusados, negó al actor la convalidación del título de MÁSTER EN HISTORIA, ARTE, ARQUITECTURA, CIUDAD, otorgado por la Universidad Politécnica de Cataluña el 16 de enero de 1996¹.

La solicitud de convalidación fue presentada por el actor el 11 de abril de 2008.
(folio 2)

Mediante la Resolución acusada núm. 6379, el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación solicitada, porque el Título de Máster otorgado, según las leyes de España, es un “título propio”, no oficial, carente de efectos académicos y profesionales y de la validez de los “títulos oficiales” otorgados en España, por lo que al tenor de lo dispuesto por el artículo 1° de la Resolución núm. 5547 de 1° de diciembre de 2005, ésta no era procedente. Es de anotar que la contestación de la demanda reiteró casi textualmente lo expuesto en extensas consideraciones de las Resoluciones acusadas, que en algunos de sus apartes señalan:

- Resolución núm. 6379 de 25 de septiembre de 2008.

“1. Los títulos españoles: Propios y Oficiales.

Actualmente en España existen dos tipos de formaciones que pueden ser desarrolladas por las Universidades y que su resultado es la obtención de un título propio o de un título oficial (se citan normas de 2001, 2005 y 2007).

¹ A folios 5 a 10, obra copia autenticada del título en Catalán, ante Notaría en España, presentada en el Consulado General de Colombia en Barcelona; certificación en idioma español expedida por el Director del Máster, autenticada ante Notaría de Barcelona y apostillada; traducción jurada del título obtenido con calificación excelente, autenticado en Notaría y presentada en el Consulado General de Colombia en Barcelona.

...

Igualmente, el real Decreto 1393 de 2007 siguiendo la misma línea de los Reales Decretos 55 y 56 de 2005, los cuales deroga expresamente, sólo otorga efectos académicos y profesionales a los títulos académicos y profesionales a los títulos universitarios oficiales (Subraya la Sala)

Artículo 4. Efectos de los títulos universitarios.

Los títulos universitarios regulados en el presente Real Decreto tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, surtirán efectos académicos plenos y habilitarán, en su caso, para la realización de actividades de carácter profesional reguladas, de acuerdo con la normativa que en cada caso resulte de aplicación.

...

DISPOSICIÓN ADICIONAL UNDÉCIMA. Títulos no oficiales.

Las universidades en uso de su autonomía, podrán impartir otras enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos distintos a los expresados en el artículo 3.1. La expedición de estos títulos se realizará del modo que determine la universidad, sin que ni su denominación ni el formato en que se confeccionen los correspondientes títulos puedan inducir a confusión con los títulos oficiales ...

...

Ahora bien, podemos concluir que en España, las Universidades, públicas o privadas podrán establecer en su oferta académica dos tipos de titulaciones:

a. Títulos propios de cada Universidad o centro universitario con o sin adscripción a una universidad pública o privada:

*Las Universidades podrán establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, que carecen de los efectos que las disposiciones legales otorgan a los títulos oficiales, por ende no pueden ser objeto del trámite de convalidación de títulos, ya que, como se mencionó anteriormente, **ésta procede para títulos de educación superior, reconocidos como tal por las autoridades competentes en el respectivo país.***

*b. Títulos oficiales con validez en toda España y en el EEES²
... son establecidos por el Gobierno ...*

Estos títulos oficiales gozan de validez en todo el territorio nacional español y en EEES, y es a ellos a los que se le conceden efectos académicos y profesionales por parte del gobierno español, razón suficiente para decir que estos son los títulos que pueden ser objeto de trámite de convalidación de títulos. (Subraya la Sala)

² Espacio Europeo de Educación Superior.

2. La convalidación de títulos españoles en Colombia.

En virtud de la imperiosa necesidad que tiene el Estado social y democrático de derecho colombiano de garantizar la idoneidad de quienes obtuvieron los títulos académicos por haber cursado estudios en el exterior, este despacho considera prudente precisar que el trámite para la convalidación de títulos de educación superior previsto en la resolución 5547 de 1 de diciembre de 2005, implica un examen de legalidad y un examen académico de los estudios cursados: Con el examen de legalidad se evalúan aspectos tales como la naturaleza jurídica de la institución, la naturaleza jurídica del título otorgado y la metodología bajo la cual se desarrolló el programa académico cursado por el solicitante.

*Con relación a la **naturaleza jurídica de la institución que otorga el título**, se debe tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la resolución 5547 de 1 de diciembre de 2005, **la convalidación prevista en la presente Resolución se efectuará únicamente respecto a títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior**, razón suficiente para concluir que la convalidación de títulos procede si y sólo si se presentan dos supuestos de hecho: el primero es que sean títulos de educación superior reconocidos como tal; y el segundo es que sean otorgados por instituciones de educación superior reconocidas como tal por la autoridad encargada de hacerlo en el respectivo país de origen. Pero, ¿qué es un título de educación superior en Colombia?; de conformidad con la Ley 30 de 1992 “El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa (de educación superior), por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior, Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.*

... .

En Colombia el Decreto 2566 de 2003 dispuso que para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior se requiere contar con el registro calificado del mismo, es decir, para poder desarrollar y titular en un programa académico es menester que el Estado reconozca el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior, mediante su incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIES- y la asignación del Código correspondiente.

... . y solo son títulos de educación superior aquellos que son el resultado de un programa académico que fue autorizado, a través de la expedición del Registro Calificado y su correspondiente inclusión y codificación en el SNIES. Del mismo modo funciona en España donde existe el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas, hoy Registro de Universidades, Centros y Títulos RUCT. (Subraya la Sala)

Actualmente y de conformidad con el artículo 26 del real decreto 1393 de 29 de octubre de 2007, el Ministerio de Educación y Ciencia elevará al Gobierno la propuesta para el establecimiento del carácter oficial del título y su inscripción en el RUCT. La inscripción en el RUCT a que se refiere este artículo tendrá como efecto la consideración inicial de título acreditado; y de

conformidad con el artículo 24 del mismo Decreto, los títulos universitarios oficiales deberán someterse a un procedimiento de evaluación cada 6 años a contar desde la fecha de su registro en el RUCT, con el fin de mantener su acreditación. (Subraya la Sala)

No sucede lo mismo con los títulos propios, los cuales no gozan de los mismos efectos académicos y profesionales y de validez en todo el territorio nacional español como lo hacen los títulos oficiales; y no son objeto de inclusión en el Registro de Universidades Centros y Títulos RUCT, que sólo es para títulos oficiales hoy conducentes a la obtención de títulos de grado, máster y doctorado (primer, segundo o tercer ciclo). (Subraya la Sala).

Así, revisados los efectos otorgados por la normatividad española a los títulos propios encontramos que éstos no se enmarcan dentro de los que son reconocidos como **títulos de educación superior por las autoridades competentes en el respectivo país**, ... razón por la cual se concluye que no es procedente la convalidación del título propio de MÁSTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, otorgado el 16 de enero de 1996 por la UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE CATALUNYA, España, a JOSE ORLANDO MARTÍNEZ CASTRO. (Subraya la Sala).

3. El caso concreto

....

- a. (cita normas de España que datan desde 2001 a 2007) y gracias a lo que el Ministerio de Educación y Ciencia de España ha manifestado con anterioridad a este despacho, podemos concluir que sólo los títulos oficiales son convalidados en Colombia en razón a ser los únicos que gozan de efectos académicos, profesionales y de validez en todo el territorio español.
- b. El título de MÁSTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, es un título propio, carente de los efectos académicos y profesionales y de la validez otorgada a los títulos oficiales en España. Así, según lo establecido en el artículo 1 de la resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, ... ”.

- Resolución núm. 8522 de 21 de noviembre de 2008.

Reitera lo expresado en la Resolución núm. 6379 de 25 de septiembre de 2008.

Ahora bien, la norma vigente cuando el actor presentó su solicitud de convalidación y que aplicó el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, fue la Resolución núm. 5547 de 1° de diciembre de 2005, “Por la cual se define el trámite

y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior”, que a la letra dice:

“ARTÍCULO PRIMERO. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La convalidación prevista en la presente Resolución se efectuará únicamente respecto a títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior”.

Esta norma destaca que el título que se desea convalidar, debe estar reconocido como “título de educación superior”, en el país donde se expidió; y, en principio, como se explicó en las Resoluciones acusadas, el título presentado para ser convalidado, no era un oficial, sino propio, por lo que no era susceptible de convalidación.

Precisado lo anterior, la Sala estudiará los cargos endilgados por el actor, contra los actos acusados, a saber: violación de los requisitos preestablecidos en la Ley Colombiana para el trámite de convalidación – Resolución núm. 5547 de 1° de diciembre de 2005; no aplicación del “caso similar”; violación del principio de irretroactividad de la Ley; violación de los principios de confianza legítima, buena fe, igualdad y territorialidad.

El actor centra su argumentación en que la Universidad de Cataluña es una entidad de naturaleza pública, que goza de reconocimiento legal en España y está facultada para emitir títulos de educación superior, lo cual no ha sido desconocido por el Ministerio de Educación Nacional. Situación diferente, y que el actor no desvirtuó, es que el título que presentó a convalidar es de los que se denomina

“propio”, pese a ser expedido por dicha Universidad, que en España no se reconoce como título oficial o de educación superior, para que pueda ser validado en Colombia, de conformidad con el artículo 1° de la Resolución núm. 5547 de 2005 transcrito; luego el Ministerio sí aplicó una disposición colombiana, que remite a otras legislaciones, para asegurar, precisamente, que los títulos que se convalidan tengan la calidad que se requiere, así como en Colombia existe el Registro Calificado.

Es de tener en cuenta que la Resolución núm. 5547 de 2005, sí era la norma aplicable cuando el actor hizo su solicitud de convalidación el 11 de abril de 2008, pero no se hizo en forma retroactiva, como lo considera, porque para ello era necesario que afectara una situación jurídica particular consolidada a su favor, y eso no ocurrió, porque la obtención de un título académico en el exterior únicamente generaba a su favor la expectativa de obtener su convalidación cuando la solicitara ante la entidad competente.

Alega el actor, que en su caso el Ministerio debió aplicar el denominado “caso similar”, de que trata el artículo 3°, numeral 3°, de la Resolución núm. 5547 de 2005, a cuyo tenor:

“DE LOS CRITERIOS APLICABLES PARA LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS ARTÍCULO TERCERO. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PREGRADO Y POSTGRADO. Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y de postgrado se deberá hacer una evaluación de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente:

1. CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS. Si el título procede de alguno de los países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios de convalidación de títulos, éstos serán convalidados en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

2. PROGRAMA O INSTITUCIÓN ACREDITADOS, O SU EQUIVALENTE EN EL PAÍS DE PROCEDENCIA. Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o si el programa académico cursado por el solicitante se encuentran acreditados, o cuentan con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen o a nivel internacional, se procederá a convalidar el título. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

3. CASO SIMILAR. Cuando el título que se somete a convalidación, corresponda a un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia. Para tal efecto, deberá tratarse del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos que no podrá exceder los ocho (8) años. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación. (subraya la Sala)

4. EVALUACIÓN ACADÉMICA. Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida”.

Ya desde la vía gubernativa, el actor había solicitado la aplicación del criterio “caso similar”, cuando manifestó que con anterioridad el ICFES (anteriormente competente para convalidar títulos), convalidó mediante la Resolución núm. 1327 de 24 de agosto de 1998, el título de la señora Tatiana Urrea Uyabán, quien cursó el mismo programa académico, esto es, Máster en Historia, Art, arquitectura, Ciutat, ofrecido por la misma Institución Universitat Politècnica de Catalunya, a quien le fue otorgado el título el 4 de noviembre de 1993 y el suyo le fue otorgado el 16 de enero de 1996.

En efecto, a folio 39 del expediente, obra fotocopia auténtica de fecha 1° de agosto de 2008, del documento que reposa en los archivos del ICFES, Resolución núm. 01327 de 24 de agosto de 1998, por medio de la cual dicha entidad:

“Convalida y reconoce para todos los efectos académicos y legales en Colombia el título de MÁSTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, otorgado el 4 de noviembre de 1993, por LA UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA, Barcelona, España, a TATIANA URREA UYABAN, ciudadana colombiana, con cédula de ciudadanía 51.776.631 de Bogotá, como equivalente al título de MAGISTER EN ARQUITECTURA, de acuerdo con la Ley 30 de 1992”.

En los considerandos de esta Resolución se menciona que los estudios fueron evaluados por la Universidad Nacional.

En igual sentido en la misma fecha, el ICFES mediante Resolución cuya copia autenticada se anexa a folio 41, convalidó el mismo título del señor Camilo Salazar Ferro, otorgado en la misma fecha, 4 de noviembre de 1993, por la misma Universidad.

En la contestación de la demanda el Ministerio de Educación Nacional acepta que los estudios cursados por el actor, fueron evaluados por la Sala de Ingenierías, Arquitectura, Matemáticas y Ciencias Físicas de la Comisión Intersectorial de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior – CONACES, *“la cual emitió concepto académico, señalando que el título obtenido es equivalente al de MASTER HISTORIA, ART, ARQUITECTURA, CIUTAT, no obstante, no es procedente esta convalidación, toda vez que académicamente existe una equivalencia con el sistema educativo Colombiano, pero jurídicamente, este Ministerio no le puede dar validez en Colombia a un título que no cuenta con ella en el país de origen”.*

Conforme a lo anterior, se tiene que el título otorgado al actor, es el mismo que el otorgado a los dos ciudadanos mencionados, esto es, Máster en Historia, Arte,

Arquitectura, Ciudad; fue otorgado por la misma Institución, Universidad Politécnica de Catalunya, España; el título corresponde a un programa académico evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional y por el ICFES; la diferencia de las fechas de otorgamiento entre los títulos que se convalidaron y el del actor, no supera los ocho años, puesto que solo transcurrieron dos años y menos de dos meses; y los títulos anteriores no fueron convalidados mediante el criterio “caso similar”.

Lo probado indica que el actor cumplía con los presupuestos de la norma Colombiana, por lo que su título debió convalidarse aplicando ésta y no una norma extranjera, que si bien sirve de parámetro para convalidar un título, por remisión que hace la propia disposición colombiana, no puede aplicarse con desconocimiento de nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, la Sala declarará la nulidad de los actos acusados, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia, y a título de restablecimiento del derecho ordenará al Ministerio de Educación Nacional, convalidar el título que para estos efectos solicitó el señor José Orlando Martínez Castro.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A :

DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones núms. 6379 de 25 de septiembre de 2008 y 8522 de 21 de noviembre del mismo año, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.

A título de restablecimiento del derecho, se dispone:

ORDÉNASE al Ministerio de Educación Nacional convalidar el título de Máster Historia, Arte, Arquitectura, Ciutat, otorgado el 16 de enero de 1996 por la Universidad Politécnica de Cataluña, al señor **JOSÉ ORLANDO MARTÍNEZ CASTRO**.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de octubre de 2012.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO