

CONVALIDACION DE TITULOS DE EDUCACION OBTENIDOS EN EL EXTERIOR – Derecho a la igualdad

Dando un primer vistazo a la situación planteada, podría colegirse que por tratarse de títulos de educación superior idénticos, otorgados por las mismas instituciones extranjeras y por no haber entre ellos una diferencia superior a los ocho (8) años, debe procederse a la convalidación del título obtenido por el señor CÓRDOBA LARRARTE, con fundamento en el artículo 3° numeral 3 de la Resolución 5547 del 1° de diciembre de 2005, cuyo texto se transcribió en páginas precedentes. No obstante lo anterior, el apoderado del Ministerio de Educación se opone a que se le brinde al actor el mismo tratamiento, argumentando que los títulos propios que fueron convalidados con anterioridad, fueron otorgados en momentos en los cuales dichos títulos tenían reconocimiento oficial en España, mientras la realización de los estudios de maestría por parte del señor CÓRDOBA LARRARTE y la obtención del título cuya convalidación solicita, ocurrieron con posterioridad a la expedición de la Ley 4 de 2007 y del Real Decreto 1393 de 2007, mediante los cuales se derogaron de manera expresa las disposiciones que regulaban la materia desde el año 2005. En ese orden de ideas, como quiera que los títulos propios conferidos a los señores ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA, JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA y CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE, corresponden al mismo programa adelantado por el actor en las mismas instituciones españolas, no hay razón jurídicamente admisible para denegarle la convalidación que solicita, pues al fin y al cabo todos ellos obtención debieron cumplir los mismos requisitos y satisfacer las mismas exigencias académicas, lo cual es motivo más que suficiente para acceder a las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 67 / LEY 30 DE 1992 / DECRETO 2230 DE 2003 – ARTICULO 2 NUMERAL 19 / DECRETO 2230 DE 2003 – ARTICULO 25 NUMERALES 9 Y 10 / LEY 962 DE 2005 – ARTICULO 62 / RESOLUCION 5547 DE 2005

NOTA DE RELATORIA: Convalidación de títulos, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de octubre de 2012, Rad. 2009-00376, MP. María Elizabeth García González. Caso similar, Corte Constitucional, sentencia T-232 de 18 de abril de 2013, MP. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00166-00

Actor: CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE

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 CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE contra las Resoluciones núms. 7312 de 6 de octubre y 8767 de 10 de noviembre, ambas de 2009, por medio de las cuales el Ministerio de Educación Nacional le negó la convalidación de un título de Master obtenido en España.

1.- LA DEMANDA.

1.1- Pretensiones

El actor, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda con el propósito de obtener la nulidad de las Resoluciones números 7312 de 6 de octubre y 8767 de 10 de noviembre, ambas de 2009, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, por medio de las cuales se le negó la convalidación del título de Master en *“Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho”* (X Edición), otorgado por la Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – España, el 25 de mayo de 2009. Como consecuencia de lo anterior y a manera de restablecimiento del derecho, solicita que se decrete la homologación o convalidación del título anteriormente mencionado.

1.2- Fundamentos de hecho

Refiere el actor en su demanda que la Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – España, le otorgaron el título de Master en *“Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho”* (X Edición), tras haber adelantado durante el período comprendido entre el 20 de noviembre de 2008 y el 25 de mayo de 2009 los cursos de formación incluidos en dicho programa, con una intensidad de 850 horas lectivas y 85 créditos, obteniendo una calificación de 7,65 (Notable).

Luego de referirse en detalle a los módulos teóricos y prácticos cursados y a las visitas académicas e investigaciones realizadas en desarrollo de dicho programa, el actor invocó como decisiones precedentes las Resoluciones números 1633 de mayo 12 de 2005 a favor de ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA y 4347 del 14 de agosto de 2006 a favor de JOSÉ ANDRÉS O´MEARA RIVEIRA, mediante las cuales se dispuso la convalidación de los títulos que les fue concedido por las mismas instituciones de educación superior antes mencionadas, por haber cursado con éxito el mismo programa, los cuales corresponden a los denominados “*títulos propios*” regulados por la legislación española. Los títulos académicos en mención, fueron obtenidos bajo la misma legislación aplicada al actor, la Resolución 5547 de 2005 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en cuyas normas se regulan el trámite y los requisitos para la homologación y/o convalidación de títulos obtenidos en el exterior.

1.3.- Normas violadas y concepto de violación.

El actor relacionó como normas violadas las que se relacionan a continuación:

- Constitución Política: Preámbulo, artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 13, 26, 29, 54, 67, 68, 69, 70, 71, 152 y 209.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968), Artículo 13.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de El Salvador” (Ley 319 de 1996), Artículo 13.
- Código Contencioso Administrativo, Artículos 2°, 3°, 36, 84 y 85.
- Decreto 2566 de 2003, genéricamente considerado.
- Decreto 1001 de 2006, Artículo 6°.

El apoderado del actor explicó el concepto de la violación de las disposiciones antes mencionadas, indicando que con la expedición de los actos demandados se

incurrió en una desviación de poder, en la violación de las normas superiores en las cuales debían fundarse y en una falsa motivación.

Adujo el memorialista que el hecho de haberse denegado la homologación o convalidación del título académico ya mencionado, se violaron los valores consagrados en el Preámbulo de la Constitución Política, sin entrar a concretar y explicar los fundamentos de dicha afirmación.

A juicio suyo, el **artículo 1° de la Constitución** fue violado con la expedición de las Resoluciones ya mencionadas, pues las mismas son lesivas de su dignidad al soportarse en especulaciones carentes de rigor jurídico y al arribar a unas conclusiones equivocadas que además de desconocer el esfuerzo académico y la dedicación de su representado, ignoró las sumas por él invertidas.

El **artículo 2° de la Carta** resultó igualmente vulnerado, al soslayar el Ministerio de Educación la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales del actor, desconocimiento que se concretó al denegarse la convalidación del título académico por él obtenido y al imponerse el arbitrio de la administración por encima de las razones jurídicas que han debido imperar en este asunto.

Según el criterio del actor el **artículo 4° ejusdem** fue violado por las Resoluciones demandadas, pues de haberse tenido en cuenta que las normas constitucionales prevalecen sobre las demás disposiciones del ordenamiento jurídico, se habría accedido a la homologación o convalidación del título obtenido en España, pues las condiciones materiales y académicas que rodearon la situación daban para ello..

Estima la demandante que la Directora de Calidad para la Educación Superior, infringió en este caso los artículos 6° y 13 de la Constitución, al pasar por alto que mediante las resoluciones 1633 de mayo 12 de 2005 y 4347 del 14 de agosto de 2006, respectivamente, esa cartera ministerial concedió la homologación o convalidación de los títulos obtenidos por ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA y JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA, a pesar de estar colocados en la misma situación fáctica, lo cual permite concluir que en este asunto se desconoció el principio de igualdad.

La parte actora enfatizó que en el Capítulo II de la Resolución 5547 de 2005, en la cual se definen los trámites y requisitos para obtener la homologación o convalidación de títulos obtenidos en el exterior, se establece que *“Cuando el título que se someta 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 el caso que sirve de 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.[...]”*

Los actos acusados menoscabaron además el derecho del actor de escoger libremente profesión u oficio previsto en el **artículo 26 de la Carta**, al impedirle practicar las actividades profesionales inherentes al título master cuya homologación fue denegada.

En cuanto a la trasgresión del debido proceso previsto en el **artículo 29 de la Constitución** y en los **artículos 8° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, el actor indicó dicha garantía fue desconocida por los actos demandados al incorporarse en su texto una falsa motivación y al pasar por alto que el Ministerio de Educación ya había homologado o convalidado los títulos idénticos otorgados a terceras personas.

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora argumentó que el hecho de que el Ministerio hubiese convalidado esos dos títulos de educación superior, le generó la legítima confianza de que al culminar sus estudios de maestría, recibiría el mismo tratamiento. No obstante lo anterior, resultó defraudado en su confianza legítima al expedirse los actos administrativos adversos cuya legalidad ahora cuestiona en este proceso.

Por otra parte, el demandante dedicó parte de su análisis a señalar que en el régimen jurídico español se reconoce una amplia autonomía a las universidades las cuales se encuentran ampliamente habilitadas para expedir *“títulos y diplomas propios”*,¹ cuya legalidad no puede ser objetada por las autoridades de nuestro país, pues según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra en la *“imposibilidad de inspeccionar, controlar y*

¹ Que es una categoría distinta a la de los diplomas oficiales.

vigilar centros educativos extranjeros” [...] “por escapar completamente a su competencia funcional.”

El demandante puso de relieve que *“La lógica de la educación posgraduada es el fundamento investigativo, la alta especialización en el conocimiento, la creación del saber, y todos aquellos aspectos centrales a la hora de convalidar un título extranjero, pero todo ese acervo sustancial fue silenciado con estos actos administrativos que nada razonaron en los aspectos vertebrales de la ciencia y la educación”.*

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones y al efecto, adujo, en síntesis, que la convalidación de los títulos obtenidos en el exterior se encuentra condicionada al hecho de que los estudios adelantados conlleven a la obtención de un título de educación superior reconocido como tal por las autoridades encargadas del tema de la educación superior en el país de origen de la institución. Si bien admite haber convalidado en el pasado estudios superiores iguales a los cursados por el señor CÓRDOBA LARRARTE, expresó textualmente lo siguiente:

Este despacho conociendo la circunstancia de no reconocimiento por parte de las normas españolas de los títulos de carácter propio, y en aras de no seguir incurriendo en el error de reconocerlos académica y legalmente en nuestro país, procedió a realizar un estudio concienzudo sobre el tema, dando como resultado la decisión de no seguir reconociendo legalmente por medio del trámite de convalidación, esta clase de diplomas que no son reconocidos en su país de origen.” (El resaltado es propio del texto).

Además de lo anterior, resaltó el Ministerio que después de haber convalidado los estudios realizados por terceros y que corresponden al mismo programa académico ofrecido por las mismas instituciones españolas de educación superior, el Estado español dejó de reconocer validez a los títulos propios, por cuanto los únicos diplomas que tienen validez en todo el territorio español, son los oficiales.

En ese orden de ideas, el Ministerio denegó la solicitud de convalidación bajo el argumento de que no podía seguir reconociendo tales títulos, por no ajustarse a las exigencias establecidas en el artículo 1 de la Resolución 5547 de 2005 para su

reconocimiento. Para reforzar el sentido de su determinación, destacó la existencia de nuevos supuestos de hecho que marcan la diferencia, pues al momento de convalidar dichos estudios los diplomas propios no habían dejado de tener validez en España.

3.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Las partes radicaron los alegatos de conclusión obrantes a folios 172 a 191 del expediente, en los cuales se reiteran los argumentos consignados en la demanda y en su contestación.

El agente del Ministerio Público no radicó ningún escrito.

4. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

4.1.- Los actos demandados

Pretende el actor que se declare la nulidad de las Resoluciones mediante las cuales el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección de Calidad para la Educación Superior, denegó la solicitud de convalidación de un título de Maestría que aquél obtuvo en España el 25 de mayo de 2009 y que, a manera de restablecimiento del derecho, se ordene la convalidación solicitada. Los actos administrativos demandados dispusieron en su parte resolutive lo siguiente:

- Resolución 7312 de 6 de octubre de 2009, *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación”*

“ARTÍCULO PRIMERO: Negar la convalidación del título de MASTER EN ACCIÓN POLÍTICA, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE DERECHO (X EDICIÓN), otorgado el 25 de mayo de 2009 por la UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA, LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y EL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID – España, a CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRATE, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía N° 10'031.097, por las razones indicadas.”

- Resolución 8767 de 10 de noviembre de ese mismo año, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 7312 de 6 de octubre de 2009.

“ARTICULO PRIMERO: No Reponer la Resolución 7312 de 6 de octubre de 2009, Por medio de la cual este Despacho, decidió negar para todos los efectos académicos y legales en Colombia, la convalidación del título de MASTER EN ACCIÓN POLÍTICA, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE DERECHO (X EDICIÓN), otorgado el 25 de mayo de 2009 por la UNIVERSIDAD FRANCISCO DE VITORIA, LA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS Y EL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID – España, a CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRATE, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía N° 10'031.097, por los argumentos expuestos.”

4.2.- Problema jurídico a resolver

De acuerdo con los términos de la demanda, el problema jurídico a resolver, consiste en determinar si las Resoluciones acusadas son o no contrarias a las normas constitucionales y legales que el actor señaló como violadas y en caso afirmativo, si hay lugar a decretar o no el restablecimiento que se deprecia. En ese orden de ideas, es preciso establecer si por el hecho de que en el año 2005 el Ministerio haya convalidado los títulos de Maestría obtenidos por los señores ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA y JOSÉ ANDRÉS O'MEARA RIVEIRA, quienes cursaron en España los mismos estudios adelantados por el señor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRATE y obtuvieron los mismos títulos conferidos por las mismas instituciones españolas de educación superior, se violó el principio de igualdad y se defraudó la confianza legítima.

4.3.- Precisión conceptual previa

Antes de abordar el análisis del caso, resulta necesario advertir que la parte actora utiliza de manera indiscriminada en sus escritos las expresiones “convalidación” y “homologación” de los títulos, como si ambas fuesen sinónimas, cuando en estricto rigor tales voces corresponden a conceptos jurídicamente distintos.

La expresión “convalidación”, alude al procedimiento administrativo mediante el cual el Ministerio de Educación Nacional, luego de efectuar los análisis y valoraciones pertinentes, procede a reconocer validez a un título de educación con el propósito de que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los

conocimientos inherentes a los estudios realizados. El vocablo *“homologación”*, por su parte, se refiere al trámite en virtud del cual una institución de Educación Superior procede a reconocer validez a unos créditos o materias cursados con miras a la obtención ulterior de un título.

De acuerdo con lo expuesto y teniendo en cuenta las pretensiones formuladas por el actor, la Sala concluye que tanto la solicitud formulada por el Señor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRATE ante el Ministerio de Educación Nacional, como las pretensiones que ahora plantea ante esta jurisdicción, están dirigidas específicamente a obtener el reconocimiento del título de Maestría en *“Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho”* obtenido en España, esto es, a lograr la convalidación del título que le fue conferido por la Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el día 25 de mayo de 2009.

Por lo mismo, cuando el actor utiliza de manera impropia esta última expresión, debe entenderse que realmente está haciendo alusión a la convalidación del título anteriormente mencionado y no a la homologación de las materias que cursó en el exterior.

4.4. La convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el exterior

Ante la necesidad de garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público de educación y el cumplimiento de la función social que le es inherente, el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia dejó en manos del Estado la delicada responsabilidad de inspeccionar y vigilar su prestación, con el propósito de velar por su calidad y de asegurar no solo la formación moral, intelectual y física de los educandos, sino la misma prosperidad de la Nación.

El artículo 26 de nuestro estatuto fundamental, por su parte, además de proclamar la libertad que tiene toda persona de escoger profesión y oficio, le confió al legislador la definición de aquellos casos en los cuales deben exigirse títulos de idoneidad y a las autoridades, la potestad de vigilar e inspeccionar el ejercicio de las profesiones.

Con esos sustentos teleológicos, la Ley 30 de 1992, "*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior*", reguló los exámenes de estado, que son unas pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto la comprobación de las aptitudes y conocimientos de los estudiantes, con miras a evaluar la calidad de las instituciones de educación superior y la viabilidad de convalidar títulos académicos otorgados por instituciones extranjeras de educación superior y homologar estudios parciales cursados en dichas instituciones.

No sobra añadir a lo anterior, que como el Estado colombiano no ejerce ninguna inspección y vigilancia respecto de las instituciones extranjeras de educación superior, resulta perfectamente explicable que aquél se reserve el derecho de convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior y de homologar estudios parciales cursados en instituciones extranjeras de educación superior. Lo anterior, con el objeto de reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes.

En ese contexto, los artículos 2° numeral 19 y 25° numerales 9 y 10 del Decreto 2230 de 2003, "*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones,*" le asignaron al Ministerio de Educación Nacional la potestad de convalidar títulos y homologar estudios obtenidos y realizados en el exterior, en los siguientes términos:

Artículo 2°. Funciones. El Ministerio de Educación Nacional, además de las funciones establecidas en la Constitución Política y la ley, tendrá las siguientes:

[...]

2.19.- Legalizar los documentos expedidos por instituciones de educación superior colombianas para ser acreditados en el exterior, homologar los estudios y la convalidación de títulos cursados u obtenidos en el exterior.

Artículo 25. Subdirección de Aseguramiento de la Calidad. Son funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, las siguientes:

[...]

25.9.- Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

25.10.- Homologar estudios parciales de educación superior cursados en el exterior, de acuerdo con las normas vigentes.

No obstante lo anterior, el artículo 62° de la Ley 962 de 2005, *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”*, dejó en manos de las propias instituciones nacionales de educación superior la homologación de los estudios parciales realizados en el exterior y reafirmó la competencia del Ministerio en materia de convalidación de títulos otorgados por tales instituciones, en los siguientes términos:

Artículo 62. Homologación de estudios superiores cursados en el exterior. En adelante, la homologación de estudios parciales cursados en el exterior será realizada directamente por la institución de educación superior en la que el interesado desee continuar sus estudios, siempre y cuando existan los convenios de homologación. La convalidación de títulos será función del Ministerio de Educación Nacional.

Ahora bien, la Ministra de Educación Nacional en uso de sus atribuciones legales y en especial las establecidas en la Ley 30 de 1992 y en el Artículo 25.9 del Decreto 2230 de 2003, anteriormente transcrito, expidió la Resolución 5547 del 1° de diciembre de 2005, por medio de la cual definió el trámite, requisitos y criterios para la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país. Los artículos 2° y 3° de dicha Resolución establecen en relación con el tema lo siguiente:

ARTÍCULO 2. Requisitos para la convalidación. Para efectos de adelantar el trámite de convalidación, se deberán presentar los siguientes documentos:

1. Solicitud escrita en el formato suministrado por el Ministerio.
2. Fotocopia autenticada del diploma del título que se pretende convalidar. El diploma del título original deberá estar debidamente legalizado, por vía diplomática o con sello de apostilla.
3. Original o copia autenticada del certificado de calificaciones o del plan de estudios del programa del título que se somete a convalidación, expedidos por la institución donde se cursaron los estudios. El certificado de calificaciones original o el plan de estudios deberán estar debidamente legalizados, por vía diplomática o con sello de apostilla.

4. Fotocopia del documento de identidad (cédula de ciudadanía, de extranjería, pasaporte).

5. Recibo de consignación de la tarifa correspondiente.

Parágrafo 1. En el evento de no contar con el certificado de calificaciones o el plan de estudios o no haberlos legalizado, podrán ser remitidos directamente por la institución de educación superior otorgante del título al Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2. Los documentos señalados en los numerales 2 y 3 del presente artículo extendidos en idioma distinto del castellano, deberán ser traducidos por traductor o interprete oficial, reconocido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del Artículo 260 del Código de Procedimiento Civil.

ARTÍCULO 3. 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.

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.

PARÁGRAFO. Para efectos de la convalidación de títulos correspondientes a postgrados médico - quirúrgicos, se deberán tener en cuenta los criterios definidos por la comunidad académica en el documento "Especialidades Médico - Quirúrgicas en Medicina", publicado por el Ministerio de Educación Nacional.

Como bien se puede observar, el trámite para la convalidación de títulos de educación superior previsto en la Resolución 5547 de 2005, implica la realización de un riguroso examen de legalidad y una valoración académica de los estudios cursados, a efectos de determinar la naturaleza jurídica de la institución de educación superior en la cual se cursaron los estudios, el pensum adelantado, la intensidad horaria y la metodología bajo la cual se desarrolló el programa académico cursado, todo lo cual se dirige a garantizar la idoneidad académica del solicitante previa comprobación de que los títulos que ostentan son equivalentes a los conferidos en nuestro país.

Con respecto a la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título, el artículo 1° de la Resolución 5547 de 2005, dispone que la convalidación "*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 para poder acceder a la convalidación de títulos deben cumplirse los siguientes presupuestos: (1) que se trate de títulos de educación superior debidamente reconocidos; y (2) que hayan sido otorgados por instituciones de educación superior reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país de origen.

Para los fines que interesan al presente proceso, no puede perderse de vista que el artículo 3° numeral 3 de la Resolución 5547 de 2005, dispone que cuando el título a convalidar es similar a un título académico ya convalidado con anterioridad, la decisión a adoptar debe ser la misma, siempre que se trate del mismo programa y de la misma institución y su otorgamiento haya ocurrido dentro de los 8 años siguientes al otorgamiento del título anterior.

El criterio anteriormente expuesto fue invocado en un caso similar por la Sección Primera del Consejo de Estado en Sentencia proferida el 18 de octubre de 2012,

en el cual se dio aplicación a la disposición contenida en la Resolución 5547 de 2005 por haberse convalidado con anterioridad títulos idénticos a aquél cuya convalidación había sido denegada.²

Esbozado el régimen jurídico que antecede, resulta procedente abordar el estudio del caso que ahora ocupa la atención de la Sala.

4.5.- El caso concreto

El Ministerio de Educación Nacional le denegó al actor la convalidación del título de Master en *“Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho”* (X Edición), que conferido conjuntamente por la Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – (España), el 25 de mayo de 2009.

La solicitud de convalidación fue presentada por el actor ante el Ministerio de Educación Nacional el 25 de junio de 2009 bajo el número de radicación 296687, con la cual allegó los siguientes documentos: el formulario respectivo debidamente diligenciado, la fotocopia autenticada y legalizada del título, el recibo de consignación, la fotocopia del documento de identidad, la fotocopia autenticada y legalizada del programa de estudios y la copia de las Resoluciones 1633 de fecha 12 de mayo de 2005 y 4347 del 14 de agosto de 2005, mediante los cuales se concedió la convalidación de dos títulos de maestría correspondientes al mismo programa y otorgados por las mismas instituciones de educación superior.

La convalidación del título fue denegada, bajo el argumento de que el título de maestría otorgado al señor CÓRDOBA LARRARTE es un *“título propio”*, carente de los mismos efectos académicos y profesionales y de la validez que el gobierno español le reconoce a los *“títulos oficiales”*. Aparte de ello añadió que si bien en vigencia del artículo 34 de la Ley Orgánica de Universidades de España del año 2001 y de los Decretos Reales 55 y 56 de 2005 se produjo la convalidación de los títulos otorgados a los señores ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA y JOSÉ ANDRÉS O’MEARA RIVEIRA, por haber cursado los mismos estudios de maestría en las mismas instituciones de educación superior, no es menos cierto que al modificarse dichas normas españolas por la Ley Orgánica 4º de 2007 y el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Exp. Núm. 2009-00376-00, Consejera Ponente: Dra. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Real Decreto 1393 de 2007, los “*títulos propios*” otorgados por universidades de ese país ibérico dejaron de tener la misma validez y de producir los mismos efectos académicos y profesionales que el ordenamiento jurídico español reconoce a los títulos oficiales.

En virtud de lo anterior, la entidad demandada consideró que la solicitud de convalidación debía denegarse, por cuanto el artículo 1° de la Resolución 5547 de 2005 establece que tal medida solamente procede “*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.*” (el subrayado es ajeno al texto)

A partir de lo expuesto, se hace necesario verificar si en el asunto bajo examen están dadas las condiciones para dar aplicación a lo dispuesto el artículo 3° numeral 3 del Decreto 5547 de 2005, en el sentido de establecer si la situación fáctica expuesta se encasilla o no dentro de aquello que la norma en cita denomina “caso similar”. Para tales efectos, en el cuadro siguiente se compara el “*título propio*” obtenido en España por el actor con los “*títulos propios*” obtenidos por los señores ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA y JOSÉ ANDRÉS O’MEARA RIVEIRA, indicando el nombre de las instituciones de educación superior que los confirieron y el año de su expedición. Veámoslo:

NOMBRE DEL INTERESADO	TITULO ACADÉMICO	OTORGADO POR	AÑO
Enrique José Nates Guerra	Master en “ <i>Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho</i> ” (V Edición)	La Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – España	2005
José Andrés O’Meara Riveira	Master en “ <i>Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho</i> ” (V Edición)	La Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – España	2005
Carlos Felipe Córdoba Larrarte	Master en “ <i>Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de</i> ”	La Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de	2009

	derecho" (X Edición)	Abogados de Madrid – España	
--	----------------------	--------------------------------	--

No es preciso hacer mayores esfuerzos para advertir que los títulos obtenidos en España por las personas antes mencionadas, son exactamente los mismos, diferenciándose tan sólo en el año de su expedición, En efecto, mientras los dos títulos convalidados con anterioridad, fueron expedidos en el año 2005, el título cuya convalidación se denegó, fue expedido en el 2009, esto es, cuatro (4) años después.

Dando un primer vistazo a la situación planteada, podría colegirse que por tratarse de títulos de educación superior idénticos, otorgados por las mismas instituciones extranjeras y por no haber entre ellos una diferencia superior a los ocho (8) años, debe procederse a la convalidación del título obtenido por el señor CÓRDOBA LARRARTE, con fundamento en el artículo 3° numeral 3 de la Resolución 5547 del 1° de diciembre de 2005, cuyo texto se transcribió en páginas precedentes. No obstante lo anterior, el apoderado del Ministerio de Educación se opone a que se le brinde al actor el mismo tratamiento, argumentando que los títulos propios que fueron convalidados con anterioridad, fueron otorgados en momentos en los cuales dichos títulos tenían reconocimiento oficial en España, mientras la realización de los estudios de maestría por parte del señor CÓRDOBA LARRARTE y la obtención del título cuya convalidación solicita, ocurrieron con posterioridad a la expedición de la Ley 4 de 2007 y del Real Decreto 1393 de 2007, mediante los cuales se derogaron de manera expresa las disposiciones que regulaban la materia desde el año 2005.

A pesar de lo expuesto, la Sala considera que la situación debe ser objeto de mayores consideraciones, teniendo en cuenta que está de por medio el derecho fundamental a la igualdad. A este respecto, resulta oportuno traer a colación los siguientes apartes de la Sentencia T-232 de 18 de abril de 2013, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien al referirse a un caso similar, expresó:

“[...] el Ministerio de Educación Nacional niega la petición del actor únicamente por el hecho de tratarse de un título propio, por lo que no cabría la convalidación, teniendo como base normativa el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, el cual estipula que “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.” || Lo anterior, sin embargo, no resulta ser una consideración suficiente para negar la solicitud que había realizado el actor, puesto que, si bien la legislación española diferencia entre los títulos oficiales y los títulos propios, el Ministerio de Educación Nacional previamente ha convalidado títulos propios provenientes de España. || Tal como quedó demostrado en el caso estudiado en la sentencia T-956 de 2011, el Ministerio había admitido que de 420 solicitudes recibidas, 357 fueron aceptadas, entre las cuales hay tanto títulos propios como oficiales, argumento a partir del cual se dijo en dicha sentencia que no se podía rechazar las solicitudes de convalidación de títulos propios provenientes de España exclusivamente basado en la naturaleza del mismo, so pena de desconocer derechos fundamentales. De allí que el estudio del título del actor, debía superar ese primer filtro de consideraciones de validez, pues sólo así se le garantizaba su derecho a la igualdad y al debido proceso. || En esos términos, se debía continuar con el procedimiento establecido en el artículo tercero de la Resolución 5547 de 2005. De acuerdo con dicha normatividad, el accionante estaba comprendido en el supuesto del caso similar o de la evaluación académica, y al no habersele aplicado la norma correspondiente, se le desconoció su derecho a la igualdad y al debido proceso. || El Ministerio omitió hacer consideraciones de fondo en torno al título del actor, limitándose a establecer cuestiones de validez que, en casos del mismo tipo de títulos no habían impedido la convalidación, por lo que no era razón suficiente para negarle la petición. Así las cosas, la administración requería darle una respuesta en torno al nivel académico de los estudios realizados, remitiendo el concepto de evaluación académica al interesado, en caso de ser desfavorable, como ya lo había señalado la jurisprudencia en la Sentencia T-956 de 2011.”

En ese orden de ideas, como quiera que los títulos propios conferidos a los señores ENRIQUE JOSÉ NATES GUERRA, JOSÉ ANDRÉS O´MEARA RIVEIRA y CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE, corresponden al mismo programa adelantado por el actor en las mismas instituciones españolas, no hay razón jurídicamente admisible para denegarle la convalidación que solicita, pues al fin y al cabo todos ellos obtención debieron cumplir los mismos requisitos y satisfacer las mismas exigencias académicas, lo cual es motivo más que suficiente para acceder a las pretensiones de la demanda.

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.

FALLA:

Primero: **DECRETAR** la nulidad de las Resoluciones números 7312 de 6 de octubre y 8767 de 10 de noviembre, ambas de 2009, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, por medio de las cuales se denegó la convalidación del título de Master en *“Acción política, fortalecimiento institucional y participación ciudadana en el Estado de derecho”* (X Edición), otorgado por la Universidad Francisco de Vitoria, la Universidad Rey Juan Carlos y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid – España, el 25 de mayo de 2009.

Segundo: Como consecuencia de lo anterior y a manera de restablecimiento del derecho, se **ORDENA** al Ministerio de Educación Nacional convalidar el título anteriormente mencionado.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA

Presidente

GONZÁLEZ

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MORENO

MARCO ANTONIO VELILLA