

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 30-12-2014
CORDIS: 2014EE104116 Fol: 1 Anex: 1
Destino: PARTICULAR/ LOZANO KARANAUSKAS, CAROLINA
Asunto: ACTA DE NOTIFICACIÓN POR AVISO
Observ: Resolución 18367 DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2014

Señor (a)
CONVALIDACIÓN
LOZANO KARANAUSKAS, CAROLINA

ACTA DE NOTIFICACIÓN POR AVISO

PROCESO: Resolución 18367 DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2014
AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
NOMBRE DEL DESTINATARIO: LOZANO KARANAUSKAS, CAROLINA
DIRECCION: ANA OCCIDENTAL

NOTIFICACIÓN POR AVISO

En la ciudad de Bogotá a los 30 días del mes de DICIEMBRE del 2014, remito al Señor (a): LOZANO KARANAUSKAS, CAROLINA, copia de la Resolución 18367 DE 5 DE NOVIEMBRE DE 2014 de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que establece: "Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino."

Contra este acto procede el recurso de reposición el cual deberá interponerse en este Ministerio por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación por aviso. Artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Cordial saludo,

JULIA INÉS BOCANEGRA ALDANA
Asesora Secretaría General
Unidad de Atención al Ciudadano

Reviso: Dojeda
Preparo: MaSanchez

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Adminis
PBX: +57 (1) 222 2
www.mineduacion.gov.co - atencio
Fecha de creación: 20

Versión 1



FECHA DE AD.	HORA
31/12/2014	36
REMITENTE MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	
DIRECCION REMITENTE	
DESTINATARIO LOZANO KARANAUSKAS, C. PARTICULAR CARRERA 7D NO 108A - 77	
BOGOTA	
ODS	90754
NÚMERO GUIA 10010172439598	
PESO GR.	250
VALOR	\$ 472

FECHA DE ADMISION	31/12/2014	HORA	12:05	O.S.	90754
REMITENTE	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	VALOR	5450	ORIGEN	BOG
DIRECCION REMITENTE	URBANO	FECHA DE ENTREGA	2014EE104116 O1	CAUSAL	DEVOLUCION
DESTINATARIO	LOZANO KARANAUSKAS, CAROLINA	FECHA DE ENTREGA	URBANO	Traslado	
VALOR	\$ 472	NOMBRE		Dirrec. Errada	
PESO GR.	250	FIRMA		Dirrec. Incomp.	
IDENTIDAD		TELÉFONO		Rechusado	
TELÉFONO				Cerrado	
				Dest. Descono.	
				Fallecido	
				OPERADOR	TATIAN
				ZONA	

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN NÚMERO **18367**

(05 NOV. 2014)

Por medio de la cual se decide el Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

LA SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el artículo 29 del Decreto 5012 de 2009 y la Resolución No.5515 del 16 de mayo de 2013.

CONSIDERANDO:

1) ANTECEDENTES

Que mediante la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014, el Ministerio de Educación Nacional negó la solicitud de convalidación del título de **MASTER EN ANALISIS ECONOMICO APLICADO**, otorgado el 20 de octubre de 2003 por la **UNIVERSITAT POMPEU FABRA**, a **CAROLINA LOZANO KARANAUSKAS**, ciudadana colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía No 52.151.825; solicitud radicada en el Ministerio de Educación Nacional con el No. 2014ER21436 - 50565/14.

Que estando dentro de los términos legales para ello, mediante escrito radicado con el número 2014ER121786 del 05 de agosto de 2014, la señora **CAROLINA LOZANO KARANAUSKAS** interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014, solicitando revocar la decisión tomada y en su lugar proceder a convalidar su título.

2) ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

La recurrente fundamentó su solicitud, con los siguientes argumentos:

"(...)1. La decisión contenida en la Resolución No. 11576 del 21 de julio de 2014, que negó la convalidación de mi título, es ilegal por violación grosera del debido proceso administrativo. Violación del principio general de irretroactividad de las normas. Vulneración del principio de buena fe por defraudación de la confianza legítima generada a mi favor por los actos propios del Estado.

Es conocido que dentro de un Estado de Derecho el elemental fundamento para hacer exigibles las normas y las formas administrativas a los administrados consiste en que las mismas hayan cobrado vigencia con anterioridad al hecho que sea materia de decisión en sede judicial o administrativa, entre otras para que pueda aplicarse la presunción de que los administrados conocen dichas normas. Es apenas obvio, se deriva de la lógica formal, que las personas ajustan su comportamiento a las reglas del juego vigentes (vale decir, a las expedidas con anterioridad), no a las eventuales reglas del juego futuras. Por esta misma razón, la regla general consiste en que las normas rigen hacia el futuro (principio general de irretroactividad de la ley), lo que equivale a decir que la entrada en vigencia de normas no puede afectar situaciones jurídicas consolidadas. Las normas vigentes al momento de la ocurrencia del hecho o acto correspondiente (en este caso, el hecho es la obtención del título)

se aplican, así hayan sido luego modificadas o derogadas, lo que se conoce como ultractividad de las normas.

Ha señalado con particular precisión la Corte Constitucional (sentencia C-763 de 2002) que este principio se aplica a todas las normas jurídicas, cualquiera sea su naturaleza:

"La ultractividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultractividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc."

Es una derivación directa del principio de buena fe que al Estado le incumbe el respeto por las situaciones consolidadas (como en este caso, un título universitario obtenido en 2003), y, por ende, las mismas no pueden resultar alteradas o modificadas o desconocidas por un cambio normativo posterior.

Así lo ha explicado con toda claridad la Corte Constitucional por vía de constitucionalidad que, como se sabe, tiene carácter obligatorio y efectos ergo omnes, en los siguientes precisos términos¹:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-983 del 1 de diciembre de 2010. MP. Ernesto Vargas Silva

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 11576 del 21 de julio de 2014.

"En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (U) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y de contera evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares. De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ji) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa". (Subrayas y negrillas fuera del texto).

Así las cosas, es claro que en octubre de 2003, cuando obtuve mi título otorgado por la UPF y, por lo tanto, cuando mi situación académica y jurídica frente a ese título quedó consolidada, se configuró en su integridad mi derecho a obtener la convalidación del título. Y, por lo mismo, frente a mi situación y habiendo nacido para mí ese derecho, no es posible venir a invocar una norma posterior a ese momento, como es la Resolución No. 5547 de 2005, para negarme la convalidación.

Las nuevas reglas del juego determinadas por dicha resolución y demás normas que se hayan expedido al respecto, sólo pueden ser aplicadas entonces hacia el futuro, vale decir, a quienes obtengan títulos con posterioridad a la entrada en vigencia de las respectivas normas, es decir, a aquellas personas que al momento de su entrada en vigencia tenían una mera expectativa, porque no habían siquiera comenzado sus respectivos estudios (aún sería discutible la aplicación de nuevas reglas del juego a quienes ya los comenzaron pero no han terminado estudios, y a los que aún terminados no han obtenido el correspondiente título, porque estas personas tomaron su decisión de adelantar estudios amparados por la confianza de que se mantendrán las reglas del juego que determinaron tal decisión, y esta es una expectativa legítima que tiene protección jurídica por vía del principio constitucional de la buena fe).

De todas maneras, en mi caso particular no hay ninguna duda: cuando tomé mi decisión; cuando solicité y obtuve financiación; cuando hice la solicitud de admisión al programa y la universidad me aceptó; cuando renuncié a mi trabajo y viajé; cuando cursé todos mis estudios; y, finalmente, cuando obtuve el título correspondiente; en todos y cada uno de estos momentos sin excepción, las reglas del juego para la convalidación de mi título eran las mismas (las mismas, por cierto, que las que rigieron la situación del MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ, con fundamento en las cuales a ella sí esa misma entidad le convalidó exactamente el mismo título, expedido por la misma universidad en las mismas condiciones en que me lo expidió a mí).

Con fundamento en esas reglas del juego y, además, con el precedente conocido por mí de que tiempo después ese MINISTERIO le convalidó el título MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ (una convalidación que se otorgó en vigencia de exactamente la misma normatividad colombiana -Resolución 5547 de 2005- que se invoca en la resolución que a mí me la niega; convalidación respecto de un título otorgado exactamente en las mismas condiciones normativas y académicas que se me aplicaron a mí, como lo acredita con precisión la certificación expedida por la misma universidad, que hice llegar a esa actuación); con fundamento en todo esto — repito- no hay duda de que se consolidó para mí el derecho de obtener la misma

convalidación. Y, claro, uno es el derecho a obtener la convalidación y otro el reconocimiento estatal de ese derecho que requiere un acto formal de reconocimiento. Pero, por supuesto, adquirido el derecho a la convalidación, ese reconocimiento no tiene por qué ponerse en duda, puesto que el mismo no comporta ninguna gracia que me otorga el Estado, ni comporta —como no podría serlo en ningún caso- una actuación discrecional del Estado, sino el reconocimiento de un derecho que me asiste por méritos propios una vez acreditado el cumplimiento de los mismos requisitos académicos.

Así las cosas, si bien respecto del título obtenido y el derecho a la convalidación que adquirí según las reglas del juego vigentes al momento de la expedición de ese título tengo una situación jurídica consolidada (e independientemente de que lo anterior se comparta o no), lo cierto e indiscutible es que respecto de la expedición del acto de reconocimiento de ese derecho por parte del Estado no hay duda de que tengo además una legítima expectativa de que tal reconocimiento se dé, expectativa que se ha construido a partir de actos propios del Estado —como son esas reglas del juego conforme a las cuales dirigí mi conducta para estudiar el MÁSTER y obtener el título, aunado al acto de reconocimiento que previamente se le otorgó a MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ-, todo lo cual ha consolidado en mi favor una legítima confianza de obtener mi convalidación que no puede ser ahora defraudada.

Respecto de este tema ha sido profusa la jurisprudencia dictada por la máxima autoridad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (que ejerce el control judicial sobre toda la actividad administrativa del Estado, incluidos —claro- los actos que expide el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL), y particularmente ha establecido en reciente pronunciamiento con particular claridad lo siguiente²:

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-28-000-2011-00003-00. Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

"- En este sentido, es oportuno resaltar, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política, que el Estado está llamado a proteger la vida y los demás bienes trascendentes para los residentes en el país, dentro de un marco jurídico garantista de un orden político, económico y social justo. Ello permite afirmar, que es incuestionable el papel que en un sistema político cumple el ordenamiento jurídico, llamado a regular no solo las actuaciones del Estado, sino, incluso, la vida social entre los particulares, en relación con todas aquellas conductas que sean trascendentes para el derecho.

De este modo, todo sistema jurídico -si lo que pretende es ser un instrumento generador de convivencia perdurable- debe irradiar en el máximo grado posible, certidumbre a sus destinatarios, con el objeto de que de manera previsible éstos actúen de conformidad a él. Así mismo, y tal como se deduce del preámbulo, dicho sistema de normas (entendido este concepto en su sentido material) tiene, además, una pretensión de corrección, de justicia material, cuyo contenido no puede ser otro, en principio, que el catálogo de valores, principios y reglas intrínsecos a la Carta Superior, (sin olvidar, por supuesto, todos aquellos que por vía del artículo 93 de la Constitución Política se convierten en referente de validez e interpretación).

En este sentido, la seguridad jurídica adquiere trascendencia en la vida misma de la organización estatal y ello se logra cuando el poder se ejerce mediante normas preestablecidas y conocidas por sus destinatarios y, en consecuencia, los individuos receptores de las mismas tienen la capacidad de predecir la respuesta del ordenamiento y actuar en consecuencia. Al respecto, en Sentencia del Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo-, de 1° de abril de 1997, se afirmó que la seguridad jurídica "no es sino certeza de que la regulación normativa se cumplirá a todo trance, es reflejo del orden en las situaciones individuales, el cual hace que el sujeto sepa a qué atenerse en el ámbito de sus relaciones"._.

Íntimamente relacionada (sin que sea dable confundir la seguridad jurídica con el principio al que a continuación se hará referencia, pues cada uno de ellos conserva sus características propias), "la confianza legítima" adquiere gran relevancia en el presente análisis. Dicha máxima se deriva del principio de la buena fe regulado en el artículo 83 de la Constitución Política (que viabiliza la construcción de una relación de confianza de doble vía entre la Administración y los particulares) y es entendida como aquella obligación a cargo de las autoridades administrativas de no alterar las reglas de juego que regulan sus relaciones con los particulares sin que previamente se otorgue un periodo de transición para que el comportamiento de los destinatarios de la norma se ajuste a lo que ahora exige el ordenamiento jurídico. Esta garantía, adicionalmente, parte de la idea de proteger expectativas legítimas que surgen de los hechos positivos de las autoridades que aplican -a una situación particular- el derecho. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1998, consideró, en relación con este principio que: "(...) pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege".

2. Violación del derecho constitucional fundamental a la igualdad. Entre el 15 de noviembre de 2000 (fecha en la que recibí el título MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ) y el 20 de octubre de 2003 (cuando lo recibí yo) ningún cambio normativo hubo en España respecto de las normas académicas, ni en Colombia, respecto de las normas sobre convalidación de títulos, de manera que -con fundamento en el artículo 13 de la Constitución- tengo un derecho fundamental reconocido por esa Constitución a obtener un trato igual que, por supuesto, no puede ser alterado por norma posterior.

Ahora bien, el único sustento normativo que se ha invocado para negar la convalidación de mi título es la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, resolución que ya hacía tiempo estaba vigente cuando se reconoció la convalidación del título a MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ. La misma Resolución aquí recurrida expresamente señala que es la normatividad colombiana la que le da sustento exclusivo, y que la normatividad española se cita a título informativo.

Así las cosas, no sólo los supuestos de hecho son iguales, sino que los supuestos de derecho (que se limitan a la Resolución 5547 de 2005) son exactamente los mismos también. En esas condiciones, se impone la aplicación de la misma consecuencia en derecho, que no puede ser otra que el otorgamiento de la convalidación del título, porque en eso consiste el contenido material del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

En la misma sentencia que se acaba de citar, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló:

"El derecho a la igualdad (dimensión subjetiva de un mandato constitucional) se encuentra regulado en el artículo 13 de la Constitución Política, a través del cual, en el inciso primero, se configuró la obligación de dar un trato paritario -prohibición de discriminación- y en los incisos 2° y 3°, la obligación de dar un trato diferenciado -deber de promoción- con el objeto de (dentro de un Estado Social y de derecho) efectuar actuaciones positivas en relación con grupos vulnerables y/o que se encuentren en situación de debilidad manifiesta.

El análisis de la garantía del derecho en estudio en cada caso concreto, en consecuencia, exige por parte del aplicador de la norma analizar si las circunstancias fácticas de un caso por definir son equiparables -en sus elementos esenciales- con aquellas ya abordadas en un asunto anterior; y, por tanto, que la respuesta jurídica al caso nuevo previsiblemente debe ser similar a la que se dio en el asunto". (Subrayas y negrillas fuera del texto)

3. Violación del principio de publicidad que rige la función pública administrativa. Toda la motivación que se incluye en la resolución que niega la convalidación en torno a la solicitud de que se me otorgara un trato igual conforme al caso de MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ se reduce a una línea: "se procedió a realizar un análisis encontrando que no es aplicable a este caso de estudio".

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

Dicha "motivación", frente a una formulación argumentativa específica propuesta en el escrito que presenté a consideración de ese MINISTERIO, es absolutamente insatisfactoria porque incumple de manera notoria el principio de publicidad que rige la función pública administrativa según la clara disposición del artículo 209 Constitucional, y —por lo mismo— resulta violatoria de los derechos de contradicción y defensa, por la evidente razón de que si no se expusieron las razones concretas para sustentar la mera afirmación de que no es aplicable a mi caso, por supuesto no tengo oportunidad real de controvertir esas supuestas razones, lo que convierte mis derechos de contradicción y defensa en una mera formalidad sin contenido material, lo que resulta absolutamente inaceptable a la luz del ordenamiento constitucional vigente, según se han encargado de establecerlo con toda precisión tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, entre otras, en las sentencias que aquí he citado.

4. Ahora bien, no está de más advertir que los recursos económicos que sirvieron de sustento para que pudiera yo hacer el enorme esfuerzo de dejar mi trabajo para trasladarme durante más de un año a otro país a cursar este MÁSTER salieron del patrimonio público, una parte, y la otra, de mi patrimonio personal. Por supuesto, si esa entidad persiste en su decisión ilegal e inconstitucional de no convalidar mi título se habrá perpetrado un grave daño patrimonial, puesto que eso equivale en la práctica a que yo no cursé ese MÁSTER y, por lo tanto, esos recursos se perdieron completamente constituyendo un claro daño emergente.

5. De igual manera, la no convalidación del título implica para mí la imposibilidad de mantener un reajuste salarial significativo (lo que es una situación concreta comprobable y no meramente hipotética), y un obstáculo determinante en el desarrollo de mi vida profesional que, teniendo como causa un acto administrativo ilegal e inconstitucional, determina que se ocasionarían en mí contra unos cuantiosos perjuicios materiales (lucro cesante), cuya reparación me vería forzada a reclamar por la vía contenciosa administrativa. Por supuesto, advertidos como quedan de esta situación a través del presente escrito los servidores públicos que conocen de la presente actuación, la terca persistencia de los mismos en sostener esta decisión ilegal e inconstitucional, se configuraría a no dudar a lo menos una flagrante culpa grave. Esto sin contar las demás clases de responsabilidades (penal, disciplinaria, fiscal) que el ordenamiento jurídico impone a los servidores públicos.

Con fundamento en los hechos y argumentos que acabo de exponer como sustento de los recursos de reposición y subsidiario de apelación que aquí interpongo, solicito que se reponga y/o revoque integralmente la Resolución No. 11576 del 21 de julio de 2014, para que —en su lugar— se convalide mi título o —en aplicación del trato igual al que tengo derecho— se realice a través del mecanismo correspondiente (CONACES o quien haga sus veces) el examen académico de los estudios realizados (que se limitaría al examen de la tesis —que, por supuesto, tiene econometría con grado de maestría—, puesto que el programa académico ya fue evaluado con concepto favorable por el CONACES cuando revisó el caso de MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ), para luego si otorgar a mi favor la convalidación del título a la que tengo derecho.

3) CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Del Recurso de Reposición

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los recursos tienen como finalidad aclarar, modificar, adicionar o revocar los actos administrativos.

De igual manera lo ha entendido la jurisprudencia constitucional cuando sostiene que los recursos presentados ante la administración "se convierten en una garantía para los administrados, en cuanto permitan revisar las decisiones administrativas y restablecer su legitimidad eliminando los daños o perjuicios que estas puedan ocasionar. Con este propósito, la ley prevé dos tipos de control: uno en el ámbito administrativo, a través de la interposición de los recursos de reposición, queja y apelación, con lo cual se entiende agotada la llamada vía gubernativa, y otro judicial, mediante el ejercicio del derecho de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo³ⁿ".

De la aplicación de la legislación española

En primer lugar, es importante aclarar en la presente resolución por qué el Ministerio de Educación Nacional aplicó la normatividad española para el presente caso. En efecto, de acuerdo al artículo 1º de la Resolución 5547 de 2005, norma que regula el proceso de convalidación de títulos, el Ministerio de Educación Nacional debe revisar el reconocimiento del diploma otorgado en su país de origen, para constatar si el mismo es efectivamente un título de educación superior.

En su tenor literal la Resolución No.5547 de 2005 preceptúa:

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.*

En este sentido, es evidente que si la Resolución No.5547 obliga al Ministerio a revisar la legalidad de la institución y del título extranjero en su país de origen, la norma que se debe consultar es la foránea y no la nacional, ya que por razones obvias, ni el diploma ni la institución están reconocidos como de educación superior en Colombia, ya que si

³ Sentencia T-033/02

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

este fuera el caso, no tendría sentido iniciar un proceso de convalidación. Así, es claro que la legalidad de la institución y del título extranjero se mide de acuerdo al ordenamiento jurídico del país en donde éste fue otorgado.

Es así como el artículo primero de la Resolución No.5547 de 2005 opera como norma de conflicto, como se conoce en Derecho Privado Internacional. La norma de conflicto determina en una situación jurídica internacional que ordenamiento jurídico debe ser aplicado por el operador, entendiendo una situación jurídica internacional como aquella que tiene dos o más puntos de contacto en diferentes Estados. Ahora bien, en razón a que el proceso de convalidación determina si un diploma otorgado en un Estado extranjero es reconocido como un título de educación superior en Colombia, es evidente que el objeto del proceso de convalidación es una situación jurídica internacional. De esta forma, el artículo 1º de la Resolución No.5547 opera como norma de conflicto, determinando que el ordenamiento jurídico que se debe tener en cuenta para establecer si un diploma es un título de educación superior en el extranjero, es aquél del país en donde el título fue expedido.

Con fundamento en las anteriores consideraciones se afirma que no es cierto que con la aplicación del Ordenamiento Jurídico español se incurra en una vía de hecho y se viole la normatividad colombiana, ya que al mismo se da aplicación en virtud de la Resolución No.5547 de 2005 y el Decreto 019 de 2012 Art. 178.

Ahora bien, para el caso del título de **MASTER EN ANALISIS ECONOMICO APLICADO**, otorgado el 20 de octubre de 2003 por la **UNIVERSITAT POMPEU FABRA**, a **CAROLINA LOZANO KARANAUSKAS**; la norma española aplicable es la **Ley Orgánica 11 del 25 de agosto de 1983** y Ley Orgánica 4 de 2007, las cuales, establecen los títulos que para el Gobierno Español tienen validez (Oficial)

"ARTICULO 28º. 1. El Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, establecerá los títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deban cursarse para su obtención y homologación.

2. Los títulos a que hace referencia el apartado anterior serán expedidos en nombre del Rey y por el Rector de la Universidad en la que se hubieren obtenido

3. Las Universidades, en uso de su autonomía, podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos;" (Negrilla y resaltado fuera de texto)

De lo anterior la Ley Orgánica 4 de 2007. En su tenor literal, el artículo 30 y 31 de dicha norma amplía el concepto establecido:

De la Ley Orgánica 4 de 2007

Treinta. El artículo 34 queda redactado del siguiente modo:

"Artículo 34. Títulos universitarios.

1. Las universidades impartirán enseñanzas conducentes a la obtención de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional y podrán impartir enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos.

2. Los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional deberán inscribirse en el Registro de universidades, centros y títulos, previsto en la disposición adicional vigésima. Podrán inscribirse otros títulos a efectos informativos. El Gobierno regulará el procedimiento y las condiciones para su inscripción."

Treinta y uno. Se da nueva redacción al artículo 35:

"Artículo 35. Títulos oficiales.

1. El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad.

2. Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y lo previsto en el artículo 8 de esta Ley, y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades.

3. Tras la autorización de la Comunidad Autónoma y la verificación del plan de estudios que otorgue el Consejo de Universidades, el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el Registro de universidades, centros y títulos.

4. Una vez que el Gobierno haya aprobado el carácter oficial de dicho título, el Rector ordenará publicar el plan de estudios en el "Boletín Oficial del Estado" y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma."

Como se logra observar en los artículos transcritos, **desde el año 1983 y con mejor claridad desde el año 2007 los títulos oficiales son los únicos que tienen validez en todo el territorio español y que cuentan con un carácter oficial**, mientras que los títulos propios, que cabrían dentro de los "otros diplomas y títulos", carecen de dicha validez y reconocimiento. En este orden de ideas, los títulos propios en España no son reconocidos legalmente como títulos de educación superior en el territorio español.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

De la no convalidación de los títulos propios

El objeto del proceso de convalidación de títulos es determinar si un título de educación superior que ha sido otorgado en el extranjero cumple con similares características a los títulos de educación superior otorgados en Colombia. En el evento positivo, el Ministerio de Educación Nacional otorga un reconocimiento **oficial** al título extranjero, concediéndole los mismos efectos académicos y legales que se otorgan a los títulos colombianos. En el evento negativo, esto es, cuando las características del título extranjero no se asemejan a la de los títulos colombianos, el Ministerio de Educación Nacional tiene el deber de negar su convalidación.

En efecto, si un título otorgado en otro Estado no es similar a un título otorgado en Colombia, el Ministerio de Educación Nacional no puede reconocer el primero como equivalente al segundo, ya que ello implicaría una violación al Derecho a la Igualdad de los titulados en Colombia. Lo anterior puesto que se estaría reconociendo los títulos colombianos como equivalentes a títulos que no cuenta con las mismas características.

La Resolución No.5547 de 2005 regula el proceso de convalidación de títulos y en su articulado establece los aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de decidir sobre su convalidación. **Es así como el artículo décimo de dicha resolución consagra que el proceso de convalidación supone un examen legal (o formal) y un examen académico (o sustancial) de los estudios cursados por el convalidante.** En su tenor literal, dicho artículo preceptúa:

ARTÍCULO DÉCIMO. DECISIÓN. *Cumplidos los procesos de **evaluación legal y académica**, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución motivada decidirá de fondo la solicitud.* (Negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, de acuerdo con el artículo transcrito, para que un título de educación superior otorgado en el extranjero sea convalidado en Colombia, es necesario que el mismo supere ambos exámenes que supone el proceso de convalidación. La suficiencia de solo uno de estos no permite otorgar dicha convalidación al título.

El examen sustancial o académico, consiste en un estudio de los estudios realizados por el convalidante: programa cursado, número de créditos desarrollados, intensidad horaria, trabajado de investigación, etc. De otro lado, el examen formal o legal, consiste, entre otros, en un estudio jurídico del título otorgado, de la institución que lo otorga y la modalidad a través de la cual los estudios fueron desarrollados.

El **examen formal sobre la institución que otorga el título**, se fundamenta en un análisis jurídico sobre la facultad de la misma para otorgar títulos de educación superior. En lo que respecta a la **modalidad** de los estudios cursados, se verifica que dicha modalidad esté acorde con la legislación colombiana y que no se viole ningún precepto de la misma. Finalmente, en relación con el **título otorgado**, se verifica su reconocimiento legal en el país en el que fue expedido, como título de educación superior.

Es así como el Ministerio de Educación Nacional tiene el deber constitucional de primero verificar la legalidad de la institución extranjera que ha otorgado el título, para constatar que la misma se encuentra facultada por la legislación del país en donde está domiciliada, para otorgar títulos de educación superior. Esto, puesto que si la institución titulante no goza de dicha facultad, el diploma otorgado por ésta no sería un título de educación superior legalmente emitido en su país de origen, y por consiguiente, el mismo no sería susceptible de convalidación. Ciertamente, el Ministerio de Educación Nacional no podría convalidar un título que no ostenta el carácter de título de educación superior en su país de origen.

No obstante, no todo diploma emitido por una institución de educación superior (IES) tiene el carácter y reconocimiento oficial de título. Las IES regularmente tienen la facultad de expedir otros diplomas diferentes a los títulos de educación superior oficialmente reconocidos por el Estado donde se emiten, como lo son los certificados expedidos al culminar un diplomado, un seminario y otros cursos de extensión. Es por eso que se hace necesario realizar un examen formal (legal) sobre el título otorgado, para verificar que el diploma expedido efectivamente corresponde a un título de educación superior oficialmente reconocido en su país de origen.

Lo antes dicho lo consagra la Resolución No.5547 de 2005 en su artículo primero, en donde se manifiesta que:

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.* (Negrilla fuera del texto)

En este orden de ideas la Resolución No.5547 exige que para que un título pueda ser convalidado en Colombia, es necesario que el mismo sea expedido por una institución facultada para ello, y que el diploma otorgado constituya un título de educación superior.

El recurrente pretende hacer ver que cualquier diploma expedido por una IES es un título de educación superior a la luz de la Resolución No.5547 y que por lo tanto debería ser convalidado. Lo anterior no obedece a la verdad, y a continuación se procede a aclarar a qué se refiere la resolución y la legislación colombiana cuando se habla de "título".

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 30 de 1992 "[e]l título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa [...]" (Negrillas fuera del texto). Por su parte, el artículo 1º de la Ley 1188 de 2008, con respecto a los programas, preceptúa que "[p]ara poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior [...] se requiere haber obtenido registro calificado del mismo" y más adelante en el mismo artículo manifiesta que "[c]ompete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto administrativo debidamente motivado".

En este orden de ideas, un "título" en Colombia es un diploma que certifica que una persona ha culminado un programa académico reconocido oficialmente por el Estado en cabeza del Ministerio de Educación Nacional. Así, en razón a que la convalidación de títulos tiene como objeto verificar si un título extranjero es equivalente a un título colombiano, cuando la Resolución 5547 de 2005 hace alusión a "título", es evidente que se refiere a títulos de educación superior oficialmente reconocidos por el Estado en donde fueron expedidos.

Lo anterior puesto que es necesario que el título otorgado en el extranjero tenga similares características a los títulos colombianos para poder ser convalidados, y como los títulos colombianos cuentan con un reconocimiento oficial por parte del gobierno de Colombia, es necesario que el título extranjero cuente con similar reconocimiento en su país de origen para que sea susceptible de convalidación. Mal haría el Ministerio de Educación Nacional otorgándole los efectos académicos y jurídicos de los títulos colombianos a un diploma que no cuenta con dichos efectos ni siquiera en su país de origen. Igualmente, se le estaría dando mayores prerrogativas a los diplomas que no constituyen títulos de educación superior en el extranjero con respecto a sus homólogos colombianos, ya que aquellos se reconocerían como títulos de educación superior en Colombia, con todos sus efectos académicos y legales, mientras que a los diplomas colombianos que no constituyen títulos de educación superior (diplomados, seminarios, etc.), no se les reconocen los mismos efectos.

Recapitulando, para que un diploma extranjero sea susceptible de convalidación en Colombia, es necesario que el mismo supere en conjunto el examen académico (sustancial) y el examen legal (formal) que supone el proceso de convalidación de títulos (artículo 10 de la Res.5547). Con respecto al examen formal, es necesario confirmar que el diploma fue expedido por una institución facultada para emitir títulos de educación superior en su país de origen, y que el mismo constituye un título de educación superior oficialmente reconocido por el Estado en donde fue expedido (artículo 1 de la Res.5547). Todo lo anterior para verificar que el diploma extranjero ostenta similares características a los títulos colombianos.

Entonces, en cumplimiento del artículo primero y décimo de la Resolución No.5547, se procedió a verificar el reconocimiento en España del título otorgado a **CAROLINA LOZANO KARANAUSKAS**, encontrando que el mismo constituye un título de los que se denominan propios en España.

En su investigación, el Ministerio de Educación Nacional encontró que de acuerdo a la regulación en materia de educación en España, se permite a las universidades impartir dos tipos de enseñanza: una conducente a la obtención de **títulos oficiales** y otras conducentes a la obtención de **"otros títulos" (títulos propios)**; realizándose una distinción entre estos dos tipos de titulaciones. Dicha distinción se encuentra en el Real Decreto 1393 de 2007 (modificado por el real decreto 861 del 2010), que empezó a regir a partir del 30 de octubre de 2007, el cual sigue la misma línea de la Ley Orgánica 11 de 1983 y 6 de 2001, y la vigente Ley Orgánica 4 del 12 de abril del 2007.

La distinción crítica entre estas dos clases de títulos es que la legislación española se encarga únicamente de regular los títulos oficiales. En cuanto a la otra clase de títulos, la normatividad española solamente se pronuncia para asegurar que los títulos que no son oficiales carecen de todos los efectos y características de los títulos oficiales. Ahora bien, para determinar entonces cuales son las características de los títulos no oficiales, es necesario estudiar cuáles son los efectos que tienen los títulos oficiales y de los cuales carecen los títulos propios.

En este orden de ideas, una vez revisada la legislación española, se evidencia que **los títulos oficiales cuentan con validez y reconocimiento gubernamental en todo el territorio español. De igual manera, a los títulos oficiales es a los únicos que se les hace un seguimiento de su calidad y que cuentan con una verdadera reglamentación por parte de la normatividad española.** En este sentido, como la legislación española establece que los títulos propios (denominados a veces "otros títulos" para diferenciarlos de los oficiales) carecen de los efectos de los títulos oficiales, es clara la conclusión que los títulos propios no cuentan con un reconocimiento legal por parte del gobierno español ni se someten a un seguimiento de su calidad por parte de sus autoridades.

Teniendo en cuenta lo anterior, y al establecer un paralelo entre los títulos colombianos y los títulos españoles, tenemos que **los títulos oficiales españoles son los que cuentan con las mismas características legales que los títulos colombianos** (reconocimiento oficial y seguimiento de su calidad), mientras que los títulos denominados propios ("otros títulos") no tienen dicho reconocimiento oficial ni cuentan con un seguimiento a su calidad. Éstos se asemejan, en cuanto a sus características legales, a los diplomados colombianos. Es por ello que no es posible establecer que los títulos propios son equivalentes a los títulos colombianos, puesto que los primeros no cuentan con las mismas características que los segundos. Conceder un equivalente en este sentido, sería una clara violación al Derecho a la Igualdad de los titulados colombianos, ya que se estaría reconociendo como equivalente a sus títulos, un título extranjero que no cuenta con los mismos efectos en su país de origen.

Continuación de la Resolución por medio de la cual se decide el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014.

Es en este sentido se niega la convalidación del título del recurrente, puesto que el mismo al ser un título propio y no contar con similares características de validez, reconocimiento y de seguimiento de calidad de los títulos colombianos, no supera el examen de legalidad del que habla el artículo décimo de la Resolución No.5547 de 2005.

Finalmente se recuerda que convalidando los títulos propios (diplomas que no tienen reconocimiento como títulos de educación superior por el Estado español y cuyas **características legales** se asemejan a los diplomados colombianos) se le estaría dando mayores prerrogativas a los diplomas que no constituyen títulos de educación superior en el extranjero con respecto a sus homólogos colombianos, ya que aquellos se reconocerían como títulos de educación superior en Colombia, con todos sus efectos académicos y legales, mientras que a los diplomas colombianos que no constituyen títulos de educación superior (diplomados, seminarios, etc.), no se les reconocen los mismos efectos.

FRENTE AL CASO SIMILAR SUJETO AL DERECHO A LA IGUALDAD

La actora argumenta que existe un caso similar mediante el cual se convalidó un título afín al que presentó la convalidante, al respecto es necesario tener en cuenta que si bien es cierto que existen títulos propios convalidados con anterioridad el Ministerio de Educación Nacional observó que se viola el derecho a la igualdad de los profesionales colombianos al convalidar un título que por su naturaleza nacen en desigualdad a los otorgados por la Universidades colombianas, dando así un trato discriminatorio en perjuicio de quienes realizan sus estudios en nuestro país.

A partir de lo observado y por la falta de reconocimiento como títulos de educación superior por el Gobierno español, el Ministerio de Educación Nacional actualmente no convalida los títulos propios, por ende no se podrá aplicar al presente asunto caso similar establecido en la Resolución 5547 de 2005.

4) CONSIDERACIONES FINALES

Con fundamento en el no reconocimiento oficial por parte del gobierno español de los títulos propios, los cuales carecen de efectos legales y académicos en dicho país, se concluye que no es procedente reponer la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014, mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación solicitada por parte de El recurrente.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR la Resolución No.11576 del 21 de julio de 2014, por medio de la cual el Ministerio de Educación Nacional negó la solicitud de convalidación del título de **MASTER EN ANALISIS ECONOMICO APLICADO**, otorgado el 20 de octubre de 2003 por la **UNIVERSITAT POMPEU FABRA, ESPAÑA** a **CAROLINA LOZANO KARANAUSKAS**, ciudadana colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía No 52.151.825.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se concede el recurso de apelación el cual se surtirá en la Dirección de la Calidad de la Educación Superior.

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra misma proceden los recursos de Ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los **05 NOV. 2014**

LA SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR


JEANNETTE GILEDE GONZALEZ

Proyectó: AEstrada
Revisó: GGuarin – Coordinadora Grupo Convalidaciones