

CONVALIDACIÓN DE LOS TÍTULOS UNIVERSITARIOS PROPIOS DE ESPAÑA EN COLOMBIA. Análisis de la evolución legal y jurisprudencial

RECOGNITION OF SPAIN OWNS BACHELOR DEGREES IN COLOMBIA. Analysis of legal developments and case law

RECONNAISSANCE DES TITRES UNIVERSITAIRES PROPRE ESPAGNE EN COLOMBIE. Analyse de l'évolution juridique et jurisprudentielle

Daniel Rigoberto Bernal-Gómez¹

John Maximino Muñoz-Telles²

Fecha de recepción: 8 de abril de 2014

Fecha de aprobación: 30 de Abril de 2014

Pág. 261-271

RESUMEN.

En España existen dos tipos de títulos que emiten las Universidades. Los denominados los Títulos Oficiales y los Títulos Propios que en términos prácticos se diferencian porque los Títulos Oficiales cuentan como su nombre lo indica con el reconocimiento oficial del Estado Español y además tienen validez plena en el denominado “Espacio Europeo”, mientras que los Títulos Propios son ofrecidos por las Universidades Españolas y su reglamentación depende de la propia Universidad donde se crea y la posibilidad de convalidarlos ha variado a lo largo de los años dependiendo del capricho burocrático del Ministerio de Educación Nacional y de la influencia que ejercieron sobre el mismo

1 Magister en Derecho Administrativo Universidad Libre de Colombia. Docente de Derecho Internacional Universidad Pedagógica y Tecnológica. Miembro del Grupo de Investigación de Ciencias Jurídicas CIS. Semillero DIPI. Miembro del Grupo de Investigación Primo Levi UPTC- Derecho.

2 Abogado Universidad Nacional de Colombia. Asesor Permanente ONG ADH Asociación de Defensa de Derechos Humanos. Director Veeduría País Transparente Bogotá.

la Jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional para definir si los títulos propios españoles pueden ser convalidados en Colombia.

PALABRAS CLAVE

Educación, Derecho internacional, Equivalencia de diplomas, Derechos Humanos, Igualdad.

Abstract.

In Spain there are two types of securities issued universities. The so-called Official Degrees and Diplomas in practical terms that differ Official Degrees count as the name implies the official recognition of the Spanish State and also have full validity in the so-called “European “ , while Diplomas are offered by the Spanish Universities and regulation depends on the university itself where it is created and the ability to validate them has varied lengths of the year depending on the bureaucratic whim of the Ministry of National Education and the influence exerted on it Jurisprudence Council of State and the Constitutional Court to determine whether the Spaniards own titles can be validated in Colombia .

KEY WORDS

Education, International right, Equivalence of diplomas, Human Rights, Equality.

RESUME

En Espagne, il existe deux types de titres émis universités. Les diplômes officiels dits et diplômes en termes pratiques qui diffèrent diplômes officiels comptent comme le nom implique la reconnaissance officielle de l'État espagnol et aussi avoir pleine validité dans le soi-disant “européenne”, tandis que les diplômes sont offerts par les universités espagnoles et la réglementation dépend de l'université elle-même où elle est créée et la possibilité de valider leur a varié longueurs de l'année selon le caprice bureaucratique du ministère de l'Éducation nationale et de l'influence exercée sur elle jurisprudence Conseil d'État et la Cour constitutionnelle de déterminer si les Espagnols possèdent des titres peuvent être validés en Colombie.

MOTS-CLÉS

Éducation, Droit International, Equivalence des diplômes, Droits De l'homme, Égalité.

INTRODUCCIÓN

La mercantilización de la educación en los países capitalistas ha introducido en ellos múltiples deformaciones del sistema educativo que terminó afectado por las leyes de la oferta y la demanda. Cada vez hay un creciente número de personas que poseen títulos universitarios de grado o pregrado y desean obtener títulos de posgrado. La calidad del título no es muy relevante desde el punto de vista de la oferta y la demanda por cuanto gran parte de los estudiantes que quieren obtener dichos títulos tienen como mira principal la de incrementar sus salarios y no sus conocimientos. Así pues, el ansia de acrecentar sus salarios lleva a la necesidad de obtener un título y por ahí, sin quererlo, más conocimientos.

En Latinoamérica en general y de manera particular en Colombia los títulos de posgrado tales como maestría y doctorado eran y siguen siendo en mucho difíciles de obtener porque no hay la oferta que el “mercado” requiere. Ello originó que muchos latinoamericanos pusieran sus ojos en el exterior y uno de los destinos predilectos para obtener títulos de posgrado fue España.

España ofrecía unas condiciones que no se podían obtener en otros países de Europa ni en la norteamérica anglosajona. La primera y quizás más importante para los colombianos era la

posibilidad de vivir y estudiar en una nación cuya lengua oficial es el castellano o español y por tanto se eliminaba el esfuerzo y la necesidad de manejar una segunda lengua. De otro lado es mucho más sencillo adaptarse a vivir en España que en cualquier otra nación europea porque asimilar la cultura de los íberos resulta más sencillo ya al haber estado dominados la mayor parte de los países latinoamericanos tantos siglos por los invasores españoles no solo impusieron un idioma sobre nosotros sino toda su cultura e influenciaron desde luego “nuestra” gastronomía.

Con un mercado tan amplio, las universidades españolas privadas empezaron a crear toda clase de programas de posgrados “expres” en la mayoría de los cuales prevalecían las leyes de la oferta y la demanda y cuya calidad era y es cuestionable actualmente. Las particularidades administrativas del Reino de España que generaron las autonomías en una pretendida nación que no es y cuyas fuerzas internas puján por desmembrarla agregan más complejidad al tema, toda vez que las autonomías no permiten un control por parte de las autoridades “nacionales” sobre las universidades locales como el que existe en otros países. Ello genera que en España haya múltiples autoridades “autónomas” al poder del Ministerio de Educación Español que permiten que las universidades funcionen por debajo

del estándar español y se ciñan a los estándares de las autonomías que en ocasiones son de muy baja calidad y afectados a los intereses de las élites y gobiernos locales.

Todas estas fuerzas enfrentadas, generaron que en España se hable de Títulos Oficiales que son aquellos reconocidos por el Ministerio de Educación Español y siguen un estándar “nacional” y Títulos Propios que son aquellos que emiten las Universidades “españolas” de acuerdo a las reglas propias de su autonomía universitaria y de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

El presente artículo abordará entonces las tres etapas cronológicas en que dichos Títulos Propios fueron convalidados en Colombia, luego dejaron de convalidarse (y estudiaremos dentro de esta etapa el problema jurisdiccional que se suscitó por la negativa a convalidar y la solución al mismo brindada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado), para nuevamente volver a ser convalidados, abordará también la normativa vigente del Ministerio de Educación Colombiano y del gobierno colombiano para convalidación de Títulos extranjeros en lo que concierna al particular caso de los Títulos Propios Españoles.

PRIMERA ETAPA: La Resolución 5547 de 2005 del Ministerio de Educación Nacional de Colombia

En vigencia de la Resolución 5547 de 2005 el Ministerio de Educación Colombiano convalidaba los Títulos Propios Españoles sin dificultad alguna como quiera que ni la Resolución referida, ni la legislación española hacían hasta ese momento distinción jurídica entre los llamados títulos propios y los títulos oficiales otorgados en España.

Para acceder a la convalidación bastaba con cumplir los requisitos previstos por la Resolución en su artículo tercero y que son básicamente los mismos requisitos existentes hasta hoy con leves modificaciones, veamos:

“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, estos 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.”³

Segunda Etapa: El Ministerio de Educación Nacional de Colombia decide no convalidar los denominados Títulos Propios de Origen Español

De acuerdo con la Ley Española Orgánica 4 de 2007 (Art. 34 y s.s.) y el Real Decreto 1393 de 2007 (Artículo 3) el Ministerio de Educación de Colombia consideró que “los «títulos propios» otorgados por universidades españolas 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”. (Carlos Felipe Córdoba Larrarte contra Ministerio de Educación Nacional, 2014)

Al respecto, en otro caso dijo:

“cuando esa cartera ministerial (Es decir el Ministerio de Educación Nacional de Colombia) tuvo pleno conocimiento que la legislación española no otorgaba los mismos efectos legales a los títulos oficiales que a los títulos propios determinó la improcedencia de convalidar este tipo de títulos, puesto que los mismos no eran reconocidos en su país de origen.” (Alexander Martínez Rivillas contra Ministerio de Educación Nacional, 2014)

Este razonamiento es correcto y basta leer las normas españolas invocadas para saber que al Ministerio de Educación Nacional de Colombia le asistía la razón al sostener dicha postura. Un simple ejemplo: El artículo 34 de la ley orgánica 4 de España, dice al respecto:

“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.”

La propia Corte Constitucional estudió las normas españolas sobre Título Propio y concluyó que:

“Ahora bien, la legislación española diferencia entre los títulos propios y oficiales. De acuerdo a Ley Orgánica de España 06 de 2001, modificada por la Ley 04 de 2007, en dicho país, los títulos oficiales, tendrán reconocimiento en todo el territorio nacional, y los títulos propios, según el artículo 6 del Real Decreto de España 1496 de 1987, vigente al momento de iniciar sus estudios el accionante, «carecerán de los efectos académicos plenos y de la habilitación para el ejercicio profesional que las disposiciones legales otorguen a los títulos oficiales». Sin embargo, por medio de estos últimos se busca suplir la demanda que se generó en la experticia de ciertas áreas laborales, procurando la educación del individuo enfocada a necesidades muy particulares del mercado laboral al que se enfrenta cada persona en específico” (Carlos Felipe Córdoba Larrarte contra Ministerio de Educación Nacional, 2014).

Con base en tales argumentos el Ministerio de Educación Nacional de Colombia decidió no convalidar Títulos “Propios” Españoles.

Sub-Etapa: El problema jurisdiccional que suscito la negativa del Ministerio de Educación Nacional de seguir convalidando Títulos Propios de Origen Español.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional se decanto por la tesis de que para convalidar un Título Español en Colombia, es inane el hecho de que se trate un Título Oficial o no. Argumentando que el solo hecho de que la Institución que expidió el Título no sea reconocida legalmente por la autoridad del país competente o que siendo reconocida el Título emitido no lo sea no por ello se puede negar la convalidación del Título sin evaluar si se cumplen o no los otros requisitos exigidos para convalidar. Esta tesis de la Corte da lugar a pensar que cualquier Título extranjero emitido por cualquier institución educativa, aunque no esté reconocida, es convalidable en Colombia. Dicho Coloquialmente, se pueden convalidar títulos extranjeros de universidades de garaje en Colombia, porque ¿qué otra cosa es una Universidad No reconocida por la autoridad legalmente constituida para ello?

La Corte Constitucional (Tutela 232 de 2013, 2013), para ver su posición y sus razones:

“Al entrar en el estudio del tema, encuentra la Sala que, tal como se estableció en uno de los casos estudiados en la Sentencia T-956 de 2011, el Ministerio de Educación Nacional con su actuar en el caso del accionante Daniel David Peña Miranda incurrió en una violación del derecho al debido proceso. Al resolver la solicitud de convalidación del título propio de Máster en Gestión Turística, tomó una decisión caprichosa y arbitraria; puesto que “se limita únicamente a realizar unas consideraciones sobre la validez de esa clase de títulos”.

Es decir, 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[21], 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 solo 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, citado en el aparte 3.2 de esta providencia.

De acuerdo con dicha normatividad, el accionante estaba comprendido en el supuesto del caso similar o de la evaluación académica, y al no haberse 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.”

EL CASO SIMILAR

La posición de la Corte Constitucional consideraba que en Título Propio era convalidable:

- a. Cuando se tratase de un caso similar.
- b. Cuando realizada la evaluación académica del mismo superara los filtros de evaluación académica.

En cuanto a la evaluación académica, los argumentos para oponerse a que se estudie un Título Propio que el ordenamiento español no reconoce deberían ser suficientes para oponerse a tal posibilidad.

Pero respecto de los Títulos Propios Españoles convalidados antes de que la Ley Española les quitara sus efectos surgía evidentemente un problema mucho mayor dado que si habían sido convalidados era porque cumplieron los requisitos de convalidación que fijó el propio Ministerio y por ende la Corte Constitucional consideraba que negarse

a Convalidar Títulos Propios idénticos a los que en otro tiempo se convalidaron violaba el derecho fundamental a la igualdad de aquellos a quienes se les negó tal convalidación.

Esta posición fue compartida por el Consejo de Estado que en demandas de nulidad y restablecimiento del derecho contra Resoluciones del Ministerio de Educación Nacional de Colombia ordenó la convalidación de Títulos Propios en casos similares a otros que ya habían sido convalidados.

Al respecto el Consejo de Estado dijo:

“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 de 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 jurídica admisible para denegarle la convalidación que solicita, pues al fin y al cabo todos ellos 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.” (CONSEJO DE ESTADO, 2014).

Tercera Etapa: La Resolución 21707 del 22 de diciembre de 2014

Finalmente, en diciembre de 2014 el Ministerio de Educación Nacional de Colombia por medio de la Resolución 21707 decidió:

“Artículo 4. Convalidación de Títulos no Oficiales, Propios o Universitarios. Para efectos del presente artículo, entiéndase como títulos no oficiales,

propios o universitarios aquellos que son expedidos 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 carecen de los efectos que las disposiciones legales del respectivo país otorgan a los títulos oficiales.

El Ministerio de Educación Nacional adelantará el trámite de convalidación para los títulos definidos en este artículo siempre y cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

- 1) Que la institución que otorgó el título sometido a convalidación se encuentre acreditada, o cuente 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.*
- 2) Que el programa académico cursado por el solicitante se encuentre acreditado, o cuente 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.*

El solicitante deberá aportar a la solicitud los documentos pertinentes para verificar

la acreditación del programa o de la institución que otorgó el título y el término de la misma.

Presentada la solicitud, y una vez verificado que se cumpla con alguno de los requisitos establecidos en este artículo, se procederá a surtir la evaluación académica ante la CONACES.

El trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

Como se ve con claridad, los Títulos Propios de origen español podrán ser convalidados en Colombia bajo las condiciones citadas. Sin embargo en el interregno hubo algunos títulos propios que no fueron convalidados por la postura de no convalidación de los mismos que mantenía el Ministerio de Educación Nacional de Colombia y respecto de dichos actos administrativos que dejaron en firme la negativa de convalidar dichos títulos no se presentaron las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho ni se interpusieron dentro de un término razonable acciones de tutela y en estos casos, por ende, lo que procede es solicitar la Revocatoria Directa del acto para lograr la convalidación de dichos títulos que fue negada.

CONCLUSIONES

1. Para que un denominado “título propio” (de origen español) pueda ser convalidado en Colombia se debe estar incurso en los siguientes casos:
 - a. Que ya haya sido convalidado otro título que corresponda a un programa académico que ya haya sido evaluado, con la misma denominación, emitido por la misma institución que otorgó el título y no debe existir una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos y su respectiva resolución de más de ocho años.
 - b. Que la institución que otorgó el título o el programa académico que se quieren convalidar se encuentren acreditados o con un reconocimiento equivalente por una autoridad del país de origen del título o de carácter internacional.
 - c. En cualquier caso la convalidación del título estará sometida a la evaluación académica correspondiente.
2. Si un título propio no fue convalidado y no se demanda el acto administrativo en término

ni se interpuso acción de tutela dentro de un término razonable, podrá solicitarse la revocatoria directa del acto administrativo que negó la convalidación y la misma sería resuelta favorablemente dentro si se cumplen los requisitos del artículo 4 de la Resolución 21707 del 22 de diciembre de 2014 del Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

REFERENCIAS

Tutela 232 de 2013, Tutela No. 232 de 2013 (Corte Constitucional de Colombia 2013).

Alexander Martínez Rivillas contra Ministerio de Educación Nacional, Expediente No. 250002337000201400456-00 (Tribunal Administrativo de Cundinamarca 23 de mayo de 2014).

Carlos Felipe Córdoba Larrarte contra Ministerio de Educación Nacional, Radicación No. 11001-03-24-000-2010-00166-00 (Consejo de Estado 14 de marzo de 2014).

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia n° 11001-03-24-000-2010-00166-00 (Consejo de Estado - Sección Primera 13 de marzo de 2014).