UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

El Principio de Confianza Legítima en el Trámite de Convalidación de Títulos Propios Españoles en Colombia

Gladys Eliana Sánchez Saldarriaga

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Derecho

Director:

Doctor José Germán Burgos Silva

Línea de Profundización:
Derecho Constitucional

Universidad Nacional de Colombia
Facultad, de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2014

RESUMEN

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia, a partir de junio de 2008, tomó la decisión de negar la convalidación de títulos de máster propios españoles, sin establecer un régimen de transición que buscara no los intereses particulares de quienes, hasta esa fecha, adelantaron o venían cursando dichos estudios, lo cual se constituyó en un claro desconocimiento del principio constitucional de confianza legítima. Lo anterior a pesar de los antecedentes de reconocimiento favorable que por parte del ICFES y del mismo Ministerio durante más de dos décadas, desconociendo que la misma Administración, durante dicho lapso de tiempo, expidió centenares de actos administrativos que generaron en los administrados la confianza y la seguridad de la continuidad del reconocimiento jurídico de sus titulaciones. Con esa decisión, el Ministerio ignoró completamente una serie de garantías consagradas y amparadas en la carta política, y con ello, el marco normativo que define y permea todo el sistema jurídico colombiano.

Palabras clave:

Convalidación: Es el reconocimiento que el Gobierno Colombiano, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera.

Homologación: Es el reconocimiento de estudios parciales adelantados en un programa académico ofrecido por una universidad colombiana o extranjera.

Títulos propios: Títulos que las universidades españolas pueden expedir para acreditar la superación de otras enseñanzas, no oficiales, establecidas por ellas en virtud de su autonomía. Estos carecen, por definición, de los efectos académicos y profesionales de los títulos oficiales.

Caso Similar. Criterio para el reconocimiento de títulos otorgados por universidades extranjeras, aplicable cuando el título que se somete a convalidación, corresponde a un programa académico que fue evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES.

Acreditación de Calidad. Reconocimiento que se le otorga a una universidad o a un programa académico, por alcanzar altos niveles de calidad. Puede ser otorgado por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia o por una agencia internacional.

ABSTRACT

Since june 2008, the Ministry of National Education of Colombia decided to deny the validation of Spanish proper master's degrees, without establishing a transitional regime to seek no special interests of those who, until that day, were doing such studies. That constituted a clear disregard of the constitutional principle of legitimate trust. All of this despiting the favorable background recognition made by the ICFES and the same Ministry over more than two decades, unaware about the fact that the same Administration, during that period, issued hundreds of administrative acts that generated, on the ones managed, the trust and security about the continuity of the legal recognition of their qualifications. Based on that decision, the Ministry ignored a series of guarantees consecrated and protected for the Constitution, and thus, the legal framework that defines and permeates all the Colombian legal system.

Keywords:

Validation: Recognition issued by the Colombian Government on a college education title registered by a foreign higher education institution.

Standardisation: Recognition of partial studies made in an academic program offered by either by a Colombian or a foreign university.

Proper Degree: Degrees that Spanish universities may issue to accredit the approval of other learning programs, unnoficial, established by them under their autonomy. They lack, by definition, academic and professional purposes of official titles.

Similar case: Criteria for the acknowledgement of qualifications given by foreign universities that apply when the title is going through validation. It corresponds to an academic program previously evaluated by the Ministry of Education or the ICFES.

Quality Accreditation. Recognition given to a university or an academic program for achieving high levels of quality. It may be granted by the Ministry of National Education of Colombia or by an international agency.

CONTENIDO

Resumen ..... **II**

Introducción **1**

1. La internacionalización de la Educación Superior Colombiana **4**
1.1 Aproximaciones al concepto de Internacionalización Educativa en la Globalización 4
1.2 Hacia la Definición de Una Política Pública de Internacionalización de la Educación Superior Colombiana. 8
1.3 El riesgo inadvertido de la internacionalización 16

2. Reconocimiento de Títulos Extranjeros en Colombia. Situación de los Títulos Españoles **19**
2.1 Antecedentes Históricos del Trámite de Convalidación de Títulos en Colombia 20
2.2 El Trámite de Convalidación de Títulos en Colombia en la Actualidad 23
2.3 Particularidades de las Titulaciones Españolas y su Reconocimiento en Colombia 26
2.3.1 Los Títulos Oficiales y Propios Españoles antes del Proceso de Bolonia. 26
2.3.2 El Proceso de Bolonia 27
2.3.3 Los Títulos Oficiales y los Títulos Propios en el Proceso de Bolonia. El Espacio Europeo de Educación Superior en España 29
2.4 La Convalidación de Títulos Propios en Colombia 31
2.4.1 Argumentos del Ministerio de Educación Nacional de Colombia 34
2.4.2 La Decisión del Ministerio de Educación Nacional de Negar Reconocimiento a los Títulos Propios. 35

3. Principios Constitucionales y el Trámite de Convalidación de Títulos Propios en Colombia. **37**
3.1 Aspectos Generales del Carácter Normativo de la Constitución Política de 1991 38
3.1.1 Los Principios y su Trascendencia Jurídica en el Derecho Contemporáneo. 39
3.2 Los Principios de Buena fe y de Confianza Legítima en el Derecho Colombiano 45

3.2.1 Elementos que Configuran el Principio de Confianza Legítima. 46
3.2.2 Fundamento Central del Principio de la Confianza Legítima. Entre el Interés General y el Interés Particular 49
3.2.3 El Principio de la Buena fe en la Confianza Legítima. 51
3.2.4 Límites del Principio de Confianza Legítima 52
3.2.5 Medidas Transitorias como Garantes del Principio de Confianza Legítima. 54
3.2.6 Principios de Confianza Legítima, Seguridad Jurídica, y Derechos Adquiridos 56
3.3 Tensiones entre el Principio de Confianza Legítima y el Principio de Legalidad 58

4. Los Principios de Confianza Legítima y Buena fe en el Proceso de Convalidación de Títulos en Colombia 60
4.1 Validez de los Títulos Propios Españoles en Colombia y el Principio de Confianza Legítima. Valoración de la Confianza Legítima frente a los Principios de Igualdad y Buena fe. 61
4.2 Controversias sobre el Trámite de Convalidación de Títulos Propios. El caso Convalidación de Títulos Españoles en Colombia y Problemáticas Jurídicas en el tiempo – Sentencias T – 956 de 2011 y T – 232 de 2013. 64
4.3 Fundamento de la Corte Constitucional y Fallos de Tutela. Derecho a la Igualdad, Debido Proceso. Consideraciones sobre el Principio de Confianza Legítima 66
4.4 Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho frente a decisiones del Ministerio de Educación Nacional 68
4.4.1 El Principio de Igualdad como Punto Central de las Decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. 70
4.5 Acuerdos Bilaterales o Multilaterales referidos a Reconocimiento de Títulos. 73

CONCLUSIONES 77

BIBLIOGRAFÍA 81

Introducción

Es una realidad que con los procesos de regionalización y de globalización, tanto las políticas de los gobiernos como las funciones básicas de la educación superior están redefiniendo sus perspectivas hacia los procesos de internacionalización de los sistemas educativos. En palabras de Jocelyne Gacel - Ávila: *"La internacionalización se refiere a un proceso de transformación institucional integral, que pretende incorporar la dimensión internacional e intercultural en la misión y las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior, de tal manera que sean* inseparables *de su identidad y cultura"*[1]. Desde este marco contextual, para las Instituciones de Educación Superior deben direccionar sus esfuerzos para lograr niveles de competitividad que permitan su inserción en la comunidad académica del mundo.

Sin embargo, este proceso de internacionalización, que por una parte responde a auge de los procesos de movilidad académicos y profesionales, entraña una sensible problemática relacionada con la oferta desmesurada de programas académicos, que puede que en muchas ocasiones no sean reconocidos legalmente, o no se ajusten a los requerimientos de calidad mínimos para su reconocimiento o convalidación en Colombia. Es así como entre la legalidad, la oficialidad, la habilitación para la oferta de programas educativos, en un eventual escenario de falta de conocimiento sobre los sistemas educativos internacionales, puede gestarse también un ambiente de desconfianza en cuanto a los riesgos que estos procesos de internacionalización conllevan.

Una de las más recientes polémicas se suscitó precisamente con las titulaciones españolas, particularmente las que se han denominado máster o especialidades, y que a partir de las reformas al sistema educativo español con miras a la unificación europea desde el año 2004, empezaron a ser más claramente identificadas como titulaciones o títulos propios.

A raíz de un concienzudo análisis de las transformaciones del sistema educativo español, que incorporó dentro de su estructura a los títulos de máster oficiales a partir del años 2005, en Colombia con el Ministerio de Educación[2], se generó una

---

[1] GACEL–ÁVILA, Jocelyne. Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe: Reflexiones y lineamientos. 1 Ed. Guadalajara, México: Nueva de Occidente, 1999. p 37.

[2]Ministerio de Educación, Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005: Artículo 1º Ámbito de aplicación. Colombia, 2005. p 1.

situación sobreviniente en torno a la naturaleza jurídica de los títulos propios y las exigencias de legalidad de estudios en el marco de las normas que regulan el trámite de convalidación en nuestro país. Precisamente, este caso ha sido de mucha controversia entre la comunidad académica, pues se relaciona con la decisión del Ministerio de Educación colombiano, de suspender el reconocimiento de los títulos propios españoles a partir de junio de 2008, y en consecuencia, fijar una nueva posición, orientada al reconocimiento únicamente de los títulos de Máster Oficiales creados a partir de la expedición del Real Decreto 55 de 2005, vulnerando los derechos o intereses de quienes a esa fecha, ya habían cursado estos programas, o estaban en curso para optar dicha titulación.

El presente trabajo pretende hacer una profunda reflexión sobre todo el contexto que rodea la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, enmarcada en la forma como ha sido estructurado y transformado el sistema educativo español, la naturaleza jurídica y académica de los títulos propios españoles, y la manera como fueron violentados principios constitucionales por parte del gobierno colombiano, al tomar una decisión en ese sentido, que para muchos, terminó siendo lesiva para sus intereses profesionales, intelectuales y laborales.

En este sentido, se pretende establecer, cómo la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, de negar la convalidación de títulos de máster propios españoles a partir de junio de 2008, sin establecer un régimen de transición, se constituyó en un desconocimiento del principio de confianza legítima respecto de quienes hasta esa fecha adelantaron o venían cursando dichos estudios, debido a que estaban amparados en los antecedentes de reconocimiento favorable por parte del ICFES y del mismo Ministerio durante más de dos décadas, por cuanto la misma Administración, durante dicho lapso de tiempo, expidió centenares de actos administrativos que generaron en los administrados la confianza y la seguridad de la continuidad del reconocimiento jurídico de sus titulaciones.

Para llevar a cabo la investigación, se hará un estudio desde el punto de vista histórico, y también sistemático sobre la normatividad expedida por el gobierno español dentro del cual se enmarca, se definió y se define la estructura y organización de su sistema de educación superior, las distintas titulaciones, sus efectos y reconocimiento en territorio español. El análisis histórico tendrá en cuenta la normatividad vigente y expedida a partir de 1980, como época a partir de la cual se encuentran registros oficiales de antecedentes en Colombia de reconocimiento de titulaciones españolas.

En el mismo sentido se hará un recorrido histórico y sistemático para establecer cuáles fueron las normas y procedimientos que regularon el proceso de convalidación de títulos en Colombia, desde 1980 hasta la fecha, complementando dicho estudio con un análisis de contenido, sobre los principios y valores que orientaron dicho reconocimiento. Se analizarán a partir de documentos oficiales, para el caso particular de la convalidación de títulos españoles, las apreciaciones

que tuvo el ICFES y en su momento el Ministerio de Educación Nacional, sobre las características de las titulaciones expedidas por las Universidades españolas y la viabilidad del reconocimiento de títulos propios en nuestro país.

Se efectuará también un análisis de la literatura y obra académica de donde podamos extractar conceptos y herramientas teóricas que nos permitan comprender la importancia que han adquirido los principios en el derecho contemporáneo, al ser consagrados en una constitución con fuerza normativa, y las repercusiones e implicaciones que ha tenido este hecho, en lo que respecta al reconocimiento y prevalencia de los derechos y garantías constitucionales, que deben, permear no solo las decisiones tomadas en instancias de la rama judicial, sino que incumben también a la Administración Pública. El análisis también se hará específico al principio de Confianza Legítima, respecto del cual se adelantará un análisis jurisprudencial a partir de Sentencias proferidas por la Corte Constitucional, de tal manera que se puedan construir de manera sistemática las líneas que nos permitan perfilar desde los hechos y desde la *ratio decidendi* de los casos analizados, el marco valorativo que a partir del cual podremos confrontar la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional.

Se analizarán desde el punto de vista teórico y conceptual, los argumentos jurídicos expuestos por la Administración Pública en los casos que decidieron la convalidación de títulos propios de manera favorable, frente a los argumentos y contenidos conceptuales y teóricos también, expuestos por la Administración a través del Ministerio de Educación Nacional durante los últimos seis años, en la negación de la convalidación de estos títulos.

Finalmente, se hará una muy corta referencia al reciente acuerdo de cooperación entre España y Colombia con miras al reconocimiento mutuo de titulaciones, en el contexto de la internacionalización educativa y las supuestas implicaciones en toda esta problemática de los títulos propios en Colombia.

1. La Internaciozalización de la Educación Superior Colombiana

En este capítulo se hará una breve contextualización del proceso de la internacionalización educativa, como una de las manifiestas tendencias en la educación superior contemporánea, incluso, hasta el punto de constituirse en uno de los pilares esenciales para la definición de Políticas Públicas de Estado, con miras a la integración en un mundo cada vez más globalizado.

Para abordar el tema se hará una breve referencia conceptual sobre la internacionalización educativa, con el fin de dar mayor comprensión a las principales transformaciones que ha tenido el sistema educativo colombiano a nivel superior, para estar acorde con las tendencias de armonización académica, tendiente a una mejor *"lectura"* entre sistemas educativos y a propender por construir mayores lazos de cooperación.

En el mismo sentido, a partir de los recientes análisis en torno a la estructuración de una política pública de educación superior en Colombia, como proceso liderado por el Ministerio de Educación Nacional, Consejo Nacional de Educación Superior CESU, la Asociación Colombiana de Universidades, la participación de diferentes sectores sociales, junto con informes especializados por organismos de cooperación, se buscará poner en evidencia los mitos alrededor de los cuales giraban las acciones de internacionalización de las universidades colombianas, y la consecuente necesidad de reorientar de una manera más estructural los enfoques y fines de la Internacionalización de la Educación Superior.

1.1 Aproximaciones al Concepto de Internacionalización Educativa en la Globalización

Son muchos los escritos, y con ellos, las miradas hacia estos fenómenos, denominados comúnmente con términos como "globalización"[3], o la

[3]En 1789 Jeremías Bentham utilizó la palabra "internacional" haciendo referencia a la política entre naciones, como elemento que trasciende a las fronteras. Luego, a final del

"internacionalización de la educación superior", siendo los más nombrados, los cuales se han convertido en centro de los análisis sociales contemporáneos, por lo que resulta pertinente para el presente estudio, esbozar algunas ideas que nos permitan hacer una aproximación al contexto y comprender el marco de la dinámica internacional educativa.

No es único el panorama para denotar o caracterizar el fenómeno de la globalización, pues basta con mencionar los aspectos contradictorios con los que para muchos se asimila esta palabra, que para unos casos es sinónimo de pobreza, exclusión, desigualdad, neoliberalismo, o una evolución del imperialismo. En otros casos, el término es traducido o descrito con cualidades, la mayoría de ellas apartados de los anteriores, como, librecambio, apertura de mercados y mayor competitividad, tecnologías de la información y de la comunicación en un mundo sin límites, mayores niveles de desarrollo, aumento y fortalecimiento de los lazos de cooperación o interdependencia. Son aspectos intrínsecos y contradictorios con los que suele identificarse a la globalización.

Como bien lo dice Ulrich[4], podemos decir que, con el término "globalización", se hace referencia a un proceso que intensifica los vínculos sociales de carácter transnacional, que permite que las fronteras estatales sean permeadas, entremezclando diferentes culturas y contextos locales.

La globalización así entendida, conlleva un amplio proceso de transformación tecnológica, institucional y de orientación que afecta las esferas económica, política y cultural como menciona CEPAL *"... es tanto un proceso como una fuerza propulsora y un resultado…"*[5]. Tenemos entonces que en lo económico, el libre comercio de bienes materiales determina los mercados y propician la creación y consolidación de los bloques económicos; en lo político, los acuerdos entre las naciones que regulan el comercio, la preservación del medio ambiente, los pactos para alcanzar colectivamente el desarrollo sostenible, y finalmente, los intercambios culturales y educativos le otorgan el carácter global. Es lo dicho de la globalización, que a diferencia de la internacionalización, donde el elemento central son las reglas de juego entre los Estados, basados en el concepto de la soberanía; La globalización rompe con las ideas de tiempo y espacio, y así mismo, se presenta un conjunto de fenómenos y dinámicas que actúan por encima de los adentros y afueras.

---

siglo XIX se utilizó la palabra "global" con una visión del mundo como un todo. En 1945 aparecen términos como "globalismo" y "globalidad", para referirse a lo mundial, o a la mundialización. Webster en 1961 habló por primera vez de "Globalización", pero es McLuhan quien emplea el término "Aldea Global" Interconectada. Posteriormente, es en los años 80 cuando el uso de la palabra se "globaliza" para volverse posteriormente en los años 90 como símbolo multivalente, en el sentido que muchos de los acontecimientos del mundo contemporáneo se deben o están marcados en gran medida por el fenómeno de la globalización.

[4]ULRICH, Beck. ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. España: Paidos, 1998. p 26

[5]CEPAL-Naciones Unidas. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1996. P 19.

Observamos que hoy se pueden llevar a cabo una serie de prácticas en tiempo real y a escala transnacional, sin importar las distancias. La revolución informática no solo ha posibilitado la comunicación instantánea entre individuos de diferentes culturas y diferentes latitudes, también ha hecho posible el acceso a toda clase de información, reduciendo notablemente sus costos y tiempos para su consecución. Vemos como se transforman, no solo los escenarios cotidianos de los individuos, también algunas prácticas, particularmente en materia educativa.

Ahora, en el marco del presente trabajo se pretende analizar los alcances de la adaptación de las políticas educativas estatales a las particularidades de la globalización, especialmente en lo que se denomina "procesos de internacionalización", dado que por una parte se habla mucho de integración, de cooperación, de convenios de reconocimiento de estudios y titulaciones, y por otra, los sistemas educativos de cada país persisten en hacer valer sus particularidades, como medio de preservar sus estructuras frente a la rápida y prolífera entrada de oferta académica foránea.

En este contexto educativo, son contados los fenómenos que ponen en evidencia los efectos de la globalización. Los procesos de integración a nivel regional han implicado el levantar fronteras, a través de procesos de armonización académica que dan la posibilidad de mayor movilidad de docentes y estudiantes, y el mutuo reconocimiento de títulos académicos en virtud de convenios, todo como reflejo de un mundo que cada vez más globalizado; aspectos que marcan las tendencias para hablar en un único lenguaje, en lo que estructura de programas y niveles de formación se trata. Estos procesos obviamente requieren hacer modificaciones al marco jurídico que los regula.

Analizado el concepto de "globalización", considerando sus cualidades contradictorias, en cuanto a los aspectos positivos o negativos que le son intrínsecos, se debe hacer referencia a algunas connotaciones particulares que se ha dado en todo ese proceso en el ámbito educativo. El término más relevante es el de *"internacionalización educativa" o "internacionalización de la educación superior"* que es la denominación dada a todos los procesos y estrategias desarrolladas por las instituciones de educación superior, en aras de adaptarse a las tendencias y a los lineamientos del Gobierno Nacional, para hacerse competitivas en este contexto global.

Hans de Wit[6], en un texto monográfico[7] hace una cita del informe presentado por

[6] Profesor de Internacionalización de la Enseñanza Superior en la Escuela de Economía y Gestión de la Hogeschool van Amsterdam, Universidad de Ciencias Aplicadas.

[7] DE WIT, Hans. Globalización e Internacionalización de la Educación Superior [introducción a monográfico en línea]. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC). Vol. 8. Nº 2.2011. p. 77-84. UOC.http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v8n2-dewit/v8n2-dewit ISSN 1698-580X

Philip Altbach, Liz Reisberg y Laura Rumbley (2009, pág. 7), en el Congreso Mundial sobre la Enseñanza Superior de la UNESCO, que esboza a manera de reflexión, las transformaciones en los procesos educativos universitarios, en un contexto globalizado.

Las universidades se han visto siempre afectadas por las tendencias internacionales y, hasta cierto punto, han sido operadas dentro de una comunidad internacional más amplia de instituciones académicas, estudiosos e investigadores. Sin embargo, las realidades del siglo XXI han magnificado la importancia del contexto global. El crecimiento de la lengua inglesa como lengua dominante de la comunicación científica no tiene precedentes desde que el latín dominaba el mundo académico en la Europa Medieval. Las tecnologías de la información y la comunicación han creado un medio universal de contacto instantáneo y una comunicación científica simplificada. Al mismo tiempo, estos cambios han ayudado a concentrar la autoría de los editores, las bases de datos y otros recursos clave en manos de las universidades más fuertes y en algunas compañías multinacionales, ubicadas exclusivamente en el mundo desarrollado[8].

Se trata del impacto en la educación superior del proceso de globalización, que además de las estrategias de cooperación que desde hace varios años la había caracterizado, incorpora en los últimos años mayores niveles de competencia y por ende de competitividad de las instituciones; Las posibilidades de oferta transfronteriza ha acrecentado la oferta académica, superando en muchos casos las posibilidades de regulación y de control en cuanto a cumplimiento de condiciones, no solo de calidad académica, sino también de condiciones de legalidad.

Ahora, retomando el alcance conceptual de la globalización en el escenario educativo, De Wit hace una interesante reflexión, para medir los alcances de los términos de globalización e internacionalización educativa, a partir de referencias en su texto, tal como se cita a continuación:

Peter Scott (2006, pág. 14) observa que tanto la internacionalización como la globalización son fenómenos complejos con muchas tendencias, y concluye que «la distinción entre internacionalización y globalización, si bien es sugestiva, no puede considerarse categórica. Se solapan y se mezclan de muchos modos». Ulrich Teichler (2004, pág. 22-23) afirma que «la globalización en un principio parecía definirse como la totalidad de cambios sustanciales en el contexto y la vida interna de la enseñanza superior, relacionados con las crecientes interrelaciones entre diferentes partes del mundo con las que las fronteras nacionales se difuminan o incluso parecen desaparecer». Pero según él, en los últimos años el término globalización ha sido sustituido por internacionalización en el debate público sobre la enseñanza superior, lo que ha resultado al mismo tiempo en un cambio de significados: «el término tiende a utilizarse para cualquier fenómeno

[8]PHILIP G. Altbach*et et al*. Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers. 2009. p 7

suprarregional relacionado con la enseñanza superior […] o con cualquier cuestión a una escala global relacionada con la enseñanza superior caracterizada por el mercado y la competencia[9].

Si bien podría pensarse en una diferencia sustancial entre la internacionalización y la globalización, en el ámbito de la educación superior, los dos términos han sido utilizados indistintamente para referirse a los mismos fenómenos o estrategias adoptadas por las instituciones de educación superior, con miras a lograr mayores niveles de cooperación y de competitividad a nivel internacional. Sin embargo, lo más común es conocer hoy en día acerca de las tendencias y políticas de internacionalización de la educación superior. No queda duda tampoco en que todas las estrategias de internacionalización educativa, devienen del fenómeno de la globalización, pues es apenas lógico que con la intensificación de las interrelaciones a nivel mundial, el uso de Tecnologías de la Información y de la Comunicación, y las mismas tendencias a armonizar los sistemas educativos para facilitar procesos de movilidad, facilitar la lectura y el reconocimiento de títulos, y sobre todo, la constitución de organizaciones multilaterales o la firma de convenios de cooperación interestatales, la educación superior se constituye en una clara expresión de la globalización.

Como ya se puso de presente, la globalización lleva inmersa una serie de contradicciones; Así mismo, los procesos o dinámicas de internacionalización educativa presentan también dilemas que podrán evidenciarse en situaciones particulares, como inequidades en cuanto condiciones de calidad, por aspectos de legalidad o diferencias estructurales entre sistemas educativos que impiden que todo lo que se predica de la internacionalización de la educación superior sea tan positivo. Lo que viene ocurriendo con los títulos propios españoles, desde el análisis jurídico que de ellos se viene efectuando hace tiempo en Colombia en el marco de su convalidación o reconocimiento, es clara muestra de esta situación. No obstante, no se pretende en ningún momento descalificar la autonomía de nuestro país y de su legislación sobre estos temas, pues valga decir que es un imperativo para el gobierno nacional velar por la idoneidad de los títulos académicos.

1.2 Hacia la Definición de Una Política Pública de Internacionalización de la Educación Superior Colombiana

La Constitución Política de 1991[10] en su artículo 69, consagró como una garantía la *"Autonomía Universitaria"* en cabeza de las instituciones de educación superior y en el artículo 226, señaló como uno de los fines del Estado, el promover *"…la*

[9] DE WIT, Óp. Cit. p 77-84.

[10] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Título 2 - De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo 2 De Los Derechos Sociales, Económicos Y Culturales: Artículo 69. [online] Colombia, 1991. Consultada [23 de noviembre 2014] http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2

internacionalización *de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional"*[11]. Consecuentemente, los desarrollos normativos y disposiciones gubernamentales vienen adecuando la estructura educativa con fines de *promover* las relaciones internacionales, poniendo especial énfasis en aspectos como: la flexibilización del currículo, medición de tiempos de trabajo académico por créditos académicos; Acreditación de Alta Calidad; Condiciones de Calidad para programas académicos; Exámenes de Estado para medir competencias; Acuerdos y convenios para la convalidación de títulos y homologación de estudios entre distintos países; Conformación de un sistema nacional de información de la educación superior; Desarrollo de proyectos para fomentar la internacionalización de las instituciones educativas.

Todas estas denominadas estrategias o ejes de acción, no obedecen al mero capricho de los cambiantes gobiernos que han implementado reformas al sistema, pues cada una se ha enmarcado en las tendencias internacionales, con una orientación de hacer cada vez más compatible, competitivo y atractivo nuestro sistema educativo para otros países.

Tanto el ICFES cuando tenía la competencia para convalidar títulos de educación superior, como el Ministerio de Educación Nacional, cuando las adquirió a partir de la expedición del Decreto de restructuración 2230 de 2003, han adelantado acciones de internacionalización promoviendo la creación de organismos como la *RCI, Red* Colombiana *para la Internacionalización de la Educación Superior*[12], impulsada por la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, el Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX – y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES -; La integración a redes internacionales de Acreditación de Alta Calidad como *La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior*RIACES[13], y las políticas de acercamiento con instancias gubernamentales

[11] LEY 30 DE 1992, Artículo 6°, Son objetivos de la Educación Superior y de sus instituciones promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional.

[12]…conformada por diferentes Instituciones de Educación Superior - IES -, es una alianza interinstitucional para facilitar los procesos de internacionalización de la educación superior, propiciando la cooperación entre las instituciones colombianas, y las de ellas con el resto del mundo. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES (ASCUN), La Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior (RIT) [online]. Consultada [23 de noviembre 2014]. http://ascun.e-logika.net/.

[13]…constituida formalmente en Buenos Aires en mayo de 2003, es una asociación de agencias y organismos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior. La Red no tiene ánimo de lucro, es independiente de cualquier Estado y sus miembros han de tener competencias reconocidas por sus respectivos gobiernos o Estados en esta materia. Los fines de la Red son promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en materia de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, y contribuir así a la garantía de la calidad de la educación superior de estos países…RIACES. Red iberoamericana para la acreditación de la calidad de la educación superior [online] Iberoamérica, Actualizado 2012. [Consultado 23 de noviembre 2014]. www.iesalc.unesco.org.ve

de otros países para la suscripción de convenios internacionales de cooperación y reconocimiento de títulos otorgados en el exterior.

Todos estos proyectos se han diseñado para impulsar la integración educativa, es decir, la internacionalización de los sistemas educativos, principalmente los europeos y de América Latina. Para concretar este proceso, se han celebrado acuerdos como *La Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, firmada en la Habana, Cuba, en 1996. Podemos mencionar también proyectos adelantados entre universidades europeas y de América Latina, incluyendo a Colombia, como los Proyectos *Tuning América Latina*[14]y el *Proyecto 6X4 UEALC*[15]*,* que tienen como principales objetivos la integración, la cooperación y la búsqueda de un *espacio común de la educación superior.*

Si bien, todas estas acciones estratégicas dan cuenta de los proyectos gubernamentales para estimular la internacionalización, no puede afirmarse que se hubieran desarrollado precisamente en el marco de una política pública de internacionalización de la educación superior, pese a que en efecto, han logrado concientizar a las instituciones de educación colombianas sobre la necesidad de ser competitivas a nivel internacional. Nótese que tuvo que transcurrir poco más de una década para poner en el orden del día de las IES la internacionalización como un aspecto indispensable en su quehacer institucional, hasta el punto que hoy es uno de los requerimientos para la obtención el otorgamiento y renovación de registros calificados de programas y acreditaciones de alta calidad valoradas por el CNA.

Pero, se debe insistir en que estas acciones estratégicas, al margen de los valiosos logros conseguidos, han distado aún de responder a una política pública de internacionalización educativa, y más bien, lo que sí podría afirmarse es que, gran parte de lo avanzado en esta materia en Colombia, se debe a las posibilidades económicas y académicas de las Universidades que han logrado significativos

---

[14]El proyecto Alfa *Tuning* América Latina busca "afinar" las estructuras educativas de América Latina iniciando un debate cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia. Es un proyecto independiente, impulsado y coordinado por Universidades de distintos países, tanto latinoamericanos como europeos. MENDOZA, Nilda. Proyecto Alfa Tuning: Un ajuste de la educación superior para América Latina. Área Geología. [Texto online] Argentina 2011.Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias exactas, Físicas y Naturales. [Consultada 23 de noviembre 2014] http://tuningacademy.org/

[15]El Proyecto 6x4 UEALC es el resultado de un esfuerzo de colaboración de instituciones de América Latina y la Unión Europea interesadas en analizar las diferencias y similitudes en las prácticas universitarias, en especial las relativas a la enseñanza para el ejercicio profesional y la investigación, y las asociadas con la organización y la evaluación de los programas de estudio; todo ello como parte del esfuerzo necesario para inducir la transformación de la educación superior de América Latina y para encontrar, en el proceso, caminos, herramientas y formas para concretar un espacio común de educación superior…". ASCUN. Propuestas y acciones universitarias para la transformación de la educación superior en América Latina: Resumen ejecutivo. Bogotá, 2008. p5.

avances en sus niveles de calidad. Para este caso, instituciones acreditadas que han podido responder a los derroteros y lineamientos marcados por las tendencias internacionales.

En aras de dar claridad, y para efectos del análisis de la Internacionalización de la Educación Superior en Colombia en el marco de las políticas públicas, acudiremos a la definición de Eugenio Lahera Parada, quien su obra *Introducción a las Políticas Públicas*[16]*, señaló* que *"una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados".*

El autor pone de presente que para ubicarse en el plano de una *Política Pública*, se debe hacer referencia a la asignación de recursos para llevar a buen término las metas, de acuerdo al orden de priorización que se hubiere establecido para su optimización, pues en este caso, es claro que la internacionalización no es el único compromiso en materia educativa. La Política Pública puesta en estos términos, tendría que estar en el orden del día de las discusiones periódicas del Presupuesto Nacional. Complementando su alcance conceptual, "…*las políticas públicas se caracterizan por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Esto es posible porque los medios con los que el sector público cumple sus objetivos han variado. Además de su intervención directa, las posibilidades de acción del Estado incluyen las de regular, contribuir a generar externalidades y a lograr masas críticas. También la de entregar información y señales a una comunidad cada vez mejor informada y responsable de sus propias acciones"*[17]. Desde este marco conceptual tenemos que Colombia ha dado pasos frente a estos retos con las acciones estratégicas referidas anteriormente, pero ahora debe enfocarse a orientar sus acciones a partir del desarrollo de una política pública para la internacionalización de la educación superior.

Con estas apreciaciones no se pretende en ningún momento opacar los esfuerzos que han hecho varias administraciones a través de sus proyectos, pero, es claro que se necesita concertar y consolidar una clara y contundente política pública, que en función de unas metas del orden nacional, disponga los recursos necesarios para traducir la internacionalización en términos de mayor equidad y participación de los actores hacen parte del sistema educativo. En este orden de ideas, es necesario también diferenciar las políticas públicas de otros instrumentos de uso habitual en el sector público, como las leyes, metas ministeriales y prácticas administrativas. No se desconoce el apoyo que dan todas estas herramientas, sin embargo, en los discursos sobre los proyectos de internacionalización educativa, han sido considerados de manera aislada y circunstancial; Se debe dar un paso

[16]LAHERA PARADA, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002. p 4ISBN: 956-289-033-3.
[17]Ibíd., p. 6

más para su articulación y afianzamiento de la internacionalización como punto central en la política pública educativa para el país, como *proceso y resultado*[18], producto de una dinámica articulada, participativa, coherente y debidamente planificada.

La misma definición que presenta el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, permite aproximarse y dimensionar también el alcance dado a la internacionalización de la educación superior desde el gobierno nacional. Apreciemos que en ese escenario, la internacionalización se concibe como:

Un proceso que fomenta los lazos de cooperación e integración de las Instituciones de Educación Superior (IES) con sus pares en otros lugares del mundo, con el fin de alcanzar mayor presencia y visibilidad internacional en un mundo cada vez más globalizado. Este proceso le confiere una dimensión internacional e intercultural a los mecanismos de enseñanza e investigación de la educación superior a través de la movilidad académica de estudiantes, docentes e investigadores; la formulación de programas de doble titulación; el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación y la internacionalización del currículo; así como la conformación de redes internacionales y la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, entre otros[19].

Lo primero a considerar es que la internacionalización concebida en estos términos le da una connotación algo instrumentalista y descriptiva de acciones, hasta cierto punto propias de un modelo con alto grado de *estandarización global de las estructuras organizativas*[20] como un medio para la implementación de modelos educativos internacionales, fenómeno propio de un contexto de globalización, como se expuso anteriormente; Es la internacionalización como un *proceso* que debe llevarse a cabo a partir de las líneas o pautas globales de armonización educativa. Nótese como cada uno de los elementos que componen la definición del MEN, dan cuenta fundamentalmente de la internacionalización en función de las actividades o aspiraciones prácticas que la concretan, y que, de paso, corresponden a los indicadores de gestión que actualmente evalúa el gobierno nacional para determinar si una institución educativa colombiana cumple o no con las expectativas de internacionalización: indicadores de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, convenios internacionales y actividades y proyectos derivados de los mismos, internacionalización del currículo en cuanto a contenidos y procesos de intercambio con universidades de otros países.

---

[18] Ibíd., p. 5

[19] MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Internalización de la Educación superior. [online]Bogotá, 2009. 20 de julio de 2009. Consultado [23 de noviembre 2014].http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196472.html

[20] SCHRIEWER, Jürgen. Sistemas y Redes de Interrelación: La Internacionalización de la Educación y el Papel de la Investigación Comparada. En: CARUSO, Marcelo y TENORTH, Heinz Elmar. Internacionalización. Políticas Educativas y Reflexión Pedagógica en un Medio Global. Buenos Aires, Granica, 2011. Pag.63.

Pero, aquí la pregunta es, qué tanto de lo que se anuncia por el gobierno nacional como parte de su política educativa, se fundamenta realmente en el marco de una política pública que desarrolle como uno de sus ejes principales, la internacionalización de la educación superior. Lo que vale anotar, es que se trata más bien de la conceptualización de la internacionalización como medio y fin en sí misma, pero sin un objetivo claro en términos de impacto en el desarrollo socioeconómico y educativo y científico, con una organización participativa y democrática, equitativa, con recursos definidos en función de proyectos y unas metas claras en *pro* del desarrollo social y educativo del país. Si bien se trata y se reconoce como parte de una tendencia inevitable, se debe volcar también hacia adentro, con miras a que genere impacto importante y preferiblemente positivo a todo un país.

De la definición del MEN se deriva una referenciación de acciones estratégicas, que si bien de una u otra manera no pueden desprenderse el proceso de internacionalización, distan de una política pública de internacionalización educativa. Esto sin querer desconocer, que hasta ahora, han sido una guía importante para que las Universidades adelanten iniciativas en esta materia. En estos términos, la conceptualización del gobierno nacional, y los alcances de la internacionalización, hasta ahora, han resultado reduccionistas.

El documento Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación, del año 2012, refuerza lo dicho, cuando señala que:

Es evidente que tanto el gobierno como las instituciones han adoptado la internacionalización en el discurso público sobre la educación superior en Colombia, y que ambos comparten interés y entusiasmo por seguir mejorando en este ámbito. Hay datos que demuestran que se están haciendo esfuerzos. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas carecen de ambición, son marginales y tienen un impacto limitado. Aún falta un planteamiento integral de la internacionalización en Colombia, que es necesario incorporar, teniendo en cuenta que dicho enfoque contribuirá a la pertinencia de la educación superior, el éxito de los egresados de las instituciones y, en última instancia, la incorporación de las instituciones colombianas de educación superior a la economía mundial basada en el conocimiento[21]*.*

Ahora, en ningún momento con lo dicho se pretende achacar responsabilidades o endilgar retrasos en cabeza de las instituciones del Estado. En aras precisión, se acude a lo dicho por Hans De Wit en el artículo *Globalización e Internacionalización de la Educación Superior,* donde presenta un análisis y alcances de estos dos términos en el ámbito educativo, señalando que:

[21]EVALUACIONES DE POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN. La educación superior en Colombia 2012. Colombia: OCDE y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/el Banco Mundial, 2012. p 233. ISBN 978-92-64-18071-0

A lo largo de los últimos 25 años, la dimensión internacional de la enseñanza superior ha adquirido una mayor importancia en la agenda de las organizaciones internacionales y de los gobiernos nacionales, las instituciones de enseñanza superior y sus organismos representantes, las organizaciones estudiantiles y las agencias de acreditación[22].

Nótese que se trata de una tendencia, relativamente reciente, y que se ha ido consolidando, hasta tal punto que "…*La internacionalización a lo largo de los años ha pasado de ser una cuestión reactiva a una cuestión proactiva, de ser un valor añadido a estar generalizada, y también ha visto como su centro de atención, su alcance y su contenido evolucionaban sustancialmente"*[23].

Es por ello que se *peca* en nuestro medio, incluso en las mismas definiciones del gobierno nacional, al mezclar o referir de manera indistinta *"…entre la razón por la que internacionalizamos la enseñanza superior y a qué nos referimos con internacionalización. Muchos documentos, documentos de política y libros hacen referencia a la internacionalización, pero no definen el porqué. Y, en gran parte de la literatura, significados y bases se confunden en el sentido de que una base para la internacionalización a menudo se presenta como una definición de internacionalización"*[24].

Ahora, también se observa una coincidencia entre lo dicho por De Wit y el *Informe Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Colombia 2012*, publicado por la OCDE y el Banco Mundial, que describe un panorama desde una mirada institucional, indicando que, "…*En el Ministerio de Educación Nacional se ha implementado un proyecto útil para promover la internacionalización de la educación superior por medio de diferentes actividades: el asesoramiento a las instituciones sobre el refuerzo de las estrategias de internacionalización; la promoción de la educación superior colombiana en el exterior, especialmente en el ámbito regional; y el establecimiento de alianzas internacionales que sirvan para fortalecer las políticas nacionales"*[25].

En este sentido, no se descarta la importancia que han tenido hasta ahora los lineamientos del gobierno nacional en materia de internacionalización. Sin embargo, otro aspecto que se suma a la crítica constructiva, es el de priorizar

---

[22] "La competencia creciente en la enseñanza superior y la comercialización y el suministro transfronterizo de enseñanza superior han desafiado el valor tradicionalmente atribuido a la cooperación, como los intercambios y las asociaciones. Al mismo tiempo, la internacionalización de los planes de estudios y los procesos de enseñanza y aprendizaje (también llamados *internacionalización en casa*) han pasado a ser tan relevantes como el énfasis en la movilidad (tanto la movilidad de grados como la movilidad como parte de un grado obtenido en el país de origen)". DE WIT, Hans. Globalisation and Internationalisation of Higher Education [onlinemonograph].2011. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC). Vol. 8, No 2.p 241.UOC. Consultada [23 de noviembre 2014].<http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v8n2-dewit/v8n2-dewit-eng>
ISSN 1698-580X

[23] Ibíd. p. 242

[24] Ibíd. p. 244

[25] EVALUACIONES DE POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN. Óp. cit. p. 231

criterios de alta calidad para proyectar la internacionalización, pues así, los procesos tienden a centrarse en aquellas instituciones de educación superior cuyos programas académicos o institucionalmente, lograron altos estándares de calidad reconocidos por el Consejo Nacional de Acreditación CNA. Esto implicaría excluir a aquellas instituciones que por distintas razones, principalmente económicas, no han logrado esos propósitos. Un ejemplo concreto es el de los convenios de cooperación de reconocimiento de títulos a partir de criterios de alta calidad, tema que se analizará más adelante, especialmente con el acuerdo de reconocimiento de títulos suscrito recientemente entre Colombia y España.

Ahora, para superar esos desequilibrios, el informe de la OCDE y el Banco Mundial señala que se ha puesto en marcha por el MEN, un programa de asesoramiento en internacionalización, en el que instituciones de educación superior acreditadas, apoyan a aquellas que vienen rezagadas, para desarrollar estrategias integrales.

En resumidas cuentas, pese a que han existido estrategias para la internacionalización de la educación superior colombiana, es hasta ahora que, en el marco de elaboración del documento *Acuerdo Superior - 2034 Propuesta de Política Pública por la Excelencia de la Educación Superior*, el Consejo de Nacional de Educación Superior CESU incluye la internacionalización como uno de los diez temas fundamentales para proyectar el Sistema de Educación Superior al 2.034. Se trata de los diez ejes que hacen la columna vertebral para estructurar el sistema de educación superior en perspectiva de largo plazo[26].

En el documento *Acuerdo Superior - 2034*, se pone de presente, además de otras problemáticas, una debilidad identificada en el Informe OCDE Banco Mundial (2012), fundamental para la problemática del reconocimiento de títulos de educación superior, y que refiere a que las instituciones se enfrentan a obstáculos importantes en la puesta en marcha de iniciativas de movilidad: limitaciones financieras, desequilibrados programas de intercambio, bajo nivel en idiomas, normativa académica y de visado. Algunos estudiantes que han estudiado en el extranjero también enfrentan obstáculos, pues tienen dificultades para que les reconozcan debidamente sus créditos académicos cuando vuelven. Finalmente observa que el MEN no genera ni difunde información confiable sobre movilidad internacional de estudiantes y profesores en Colombia.

Este aspecto de diagnóstico se constituye en uno de los problemas nodales planteado por las Universidades, y se debe al *"…escaso desarrollo en la armonización de las estructuras curriculares (perfiles o resultados de aprendizaje, acumulación y transferencia de créditos académicos, legibilidad de las titulaciones); esto dificulta la homologación de estudios y convalidación de títulos, la movilidad nacional e internacional, dobles titulaciones, así como la articulación del sector*

[26] Consejo Nacional de Educación Superior CESU. ACUERDO SUPERIOR – 2034: Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz, p. 73.ISBN: 978-958-691-668-4

educativo con el mundo del trabajo"[27].

Luego de establecido el diagnóstico se han definido líneas básicas y orientadoras en el documento de propuesta de política pública para la educación superior 2034, se debe avanzar coherentemente en una estrategia internacional para lograr, entre otros fines, una adecuada armonización de estructuras curriculares que permitan acumulación y transferencia de créditos académicos, así como legibilidad de las titulaciones y que facilite la homologación de estudios y la convalidación de títulos, la movilidad nacional e internacional, procesos de doble titulación. En el mismo sentido, se debe propender por la articulación del sector educativo con el mundo del trabajo, priorizando aquellas áreas del conocimiento y sectores identificados como fundamentales para el país, el análisis sobre posibles convergencias normativas internacionales en acreditación de la calidad, y barreras existentes para la prestación de servicios profesionales.

Como puede observarse, se trata de que en el marco de la política pública, se dé un claro reconocimiento de las problemáticas que afronta la internacionalización de la educación superior en Colombia, y una de ellas, es la que se relaciona con los obstáculos que encuentran muchas personas a la hora de que el gobierno nacional reconozca los estudios que fueron adelantados en instituciones extranjeras, a veces por la falta de coherencia, y armonización en las estructuras educativas, en otros casos, y por qué no decirlo, falta de comprensión de las diferencias de estructuras educativas, como el tema de títulos propios que nos ocupa; Se relacionan con problemáticas del ámbito legal, dada la falta de transparencia o de conocimiento de los sistemas educativos de otros países, a tal punto de ignorar cuando un título realmente lo es, e incluso si una institución educativa cuenta con todos los avales y reconocimientos por parte de las autoridades del país de origen.

Es así como observamos que la negativa de reconocer los títulos propios españoles por parte del gobierno colombiano, se relaciona directamente con las diferencias estructurales entre sistemas educativas, y la falta de transparencia en la oferta educativa a nivel internacional. Este planteamiento será abordado a lo largo del presente trabajo.

1.3 El Riesgo Inadvertido de la Internacionalización

Con lo expuesto se ha explicado la forma como el gobierno nacional ha promovido la internacionalización como parte del quehacer de las Instituciones de Educación Superior, que hasta ahora ha comprendido acciones de promoción de las IES colombianas con criterios de alta calidad, de la cooperación interinstitucional para la transferencia de conocimiento, la movilidad docente y estudiantil, la oferta de programas académicos por instituciones de otros países o en convenio con instituciones colombianas, y conceptos como la internacionalización del currículo.

[27] Ibíd., p. 124

Es por esto necesario superar el concepto descriptivo y fundamentado en acciones estrategias, para pasar a la definición de claros lineamientos para la internacionalización con miras al desarrollo del país desde la académica, principalmente desde la investigación; Aquí las experiencias y alianzas internacionales pueden propiciar mayores avances. Es todo un reto para el Estado incorporar en su política pública una respuesta integral, consistente y sostenible, que involucre permanentemente en su agenda la realidad que enfrentan en el escenario internacional las instituciones que hacen parte del sistema educativo colombiano, y su rol como transformadoras de una sociedad, ojalá más justa y equitativa.

Ahora, siendo la internacionalización un proceso de doble vía, es importante señalar también que no deja de presentar un panorama de inseguridad, si se considera que dentro de un contexto de globalización, no se puede desligar del ánimo de negocio que erradamente le imprimen muchos actores a la educación, el desenfreno en cuanto a la oferta y proliferación de programas académicos que no cumplen con las características apropiadas de legalidad y de calidad se convierte en el principal inconveniente. Es así como, según lo planteado en el documento de política pública presentada por el CESU, este proceso de internacionalización puede verse opacado por un ambiente de desconfianza frente a las grandes expectativas generadas para llevar a cabo procesos formativos en escenarios internacionales, pues habrá casos en los que será un riesgo el no reconocimiento o la convalidación de los títulos por vicios de legalidad que no fueron evidenciados oportunamente.

Uno de los proyectos de internacionalización adelantados en Colombia, ha tenido como fin el logro del mutuo reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad y con ellos el de sus titulaciones. Lo anterior busca que los sistemas educativos confluyan en una fácil lectura de sus estructuras educativas para el reconocimiento automático de titulaciones. Sin embargo, desde el punto de vista de la legalidad, es importante presentar un breve análisis de uno de los principales problemas que se han generado durante el proceso de reconocimiento de títulos otorgados en el exterior, a través del trámite específico de convalidación en Colombia.

Son varias las razones que han puesto en entredicho en buena parte de la comunidad académica los lineamientos de internacionalización de la educación superior, pero especialmente hay una ligada a las bases jurídicas para el reconocimiento de títulos entre diferentes Estados, las estructuras de los niveles de formación y las correspondientes titulaciones, pues no siempre se cuenta con la claridad para garantizar que determinados estudios o programas académicos reúnan las condiciones de legalidad necesarias para ser reconocidos posteriormente en otro país. Esta situación se complejiza si se hace referencia a los programas académicos españoles que han tenido la mayor demanda por parte de los colombianos; caso concreto, los denominados títulos propios, cuya naturaleza jurídica será abordada más adelante .

Ante un escenario de desconfianza, generado entre otros casos, por la oferta de programas de Master españoles, resulta fundamental que las autoridades del Estado, suministren la mayor información posible a la ciudadanía sobre las precauciones a la hora de cursar programas del exterior, y fomenten la cultura de consulta ante instancias oficiales de nivel internacional.

Las principales conclusiones que podemos plantear del presente capítulos son las siguientes:

Existe una diferenciación entre *globalización* y la *internacionalización*, en el sentido que la primera refiere a la intensificación de las relaciones sociales, económicas, culturales, con un importante componente de desarrollo tecnológico, "rompiendo" las barreras que derivan del Estado, y la segunda refiere fundamentalmente a las relaciones en las que el Estado es el principal interlocutor, acompañado por otros actores que han sido reconocidos en este ámbito. En el ámbito educativo la tendencia ha sido referir a los diferentes fenómenos de carácter supranacional utilizando indistintamente los dos términos, sin una diferenciación sustancial, no obstante, se usa con más frecuencia al concepto de *Internacionalización*.

El gobierno colombiano viene haciendo reformas a su sistema educativo, con el fin de hacerlo compatible y competitivo con los sistemas educativos internacionales, pero, estas medidas han conllevado también una conceptualización reduccionista de las políticas de internacionalización, al no definir lineamientos estructurales orientados a articular las proyección internacional de las funciones sustantivas de la educación superior, docencia, investigación y proyección social, y propender por el desarrollo socioeconómico del país a partir de los mismos procesos de internacionalización.

Teniendo como referente los recientes procesos liderados por organizaciones de universidades e instancias gubernamentales, la propuesta de política pública educativa presentada por el CESU en julio de 2014 tiene como uno de los ejes fundamentales la internacionalización de la educación superior; En el documento se ponen en evidencia importantes puntos de quiebre de nuestro sistema, que deben ser superados para dar mayor competitividad de las universidades colombianas a nivel internacional, y una mejor lectura de las titulaciones, pues este último aspecto se ha identificado como una de las principales problemáticas que debe ser afrontada.

2. Reconocimiento de Títulos Extranjeros en Colombia. Situación de los Títulos Españoles

En el primer capítulo se hizo una aproximación al contexto de la internacionalización de la educación superior, abordando los principales enfoques que han orientado las políticas de nuestro país en esta materia, hasta llegar a la necesidad de replantear la política de internacionalización en el proceso de construcción de la política pública de la educación superior, pues se han hecho evidentes las debilidades en su fundamentación y la falta de claridad en su enfoque estructural.

Uno de los aspectos de la internacionalización que debe ser reorientado es el de la clara lectura que debe darse entre las estructura de los sistemas educativos de otros países y el nuestro, pues este es uno de los problemas más recurrentes que se evidencia cuando los egresados de programas de educación superior, tienen inconvenientes a la hora del trámite de reconocimiento de sus títulos. El sistema colombiano presenta muchas similitudes con la gran mayoría de los sistemas latinoamericanos, sin embargo, cuando se trata de poner en el plano del reconocimiento, nuestros títulos respecto de los provenientes de modelos europeos y norteamericanos, presentan dificultades académicas y jurídicas, que durante el proceso salen a relucir.

Vamos en el presente capítulo a mostrar los parámetros legales y académicos a partir de los cuales se lleva a cabo el reconocimiento de títulos en Colombia, los criterios establecidos para tal efecto, y frente a este trámite, las particularidades de los títulos españoles, que han generado un conflicto derivado particularmente de la naturaleza jurídica de los denominados títulos propios españoles.

ALCANCES DE LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN COLOMBIA. EL CASO PARTICULAR DE LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS ESPAÑOLES

De acuerdo con nuestra legislación, *"La convalidación, es el reconocimiento que el Gobierno Colombiano, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por*

una institución de educación superior extranjera"[28], lo que quiere decir que una vez el gobierno nacional profiere el acto administrativo que reconoce la convalidación de un título, con dicho reconocimiento ese título extranjero adquiere los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por instituciones colombianas, sin que en ningún momento esto exonere al titular del cumplimiento de los requisitos que para el ejercicio profesional tenga establecidos la ley, según el caso particular. El reconocimiento de títulos otorgados por instituciones extranjeras fue consagrado expresamente en el literal i del artículo 37 de la Ley 30 de 1992, como una de las funciones del gobierno nacional por intermedio del ICFES, *"...convalidar títulos de estudios cursados en el exterior"*.

Ahora, necesariamente no en todos los países la convalidación o reconocimiento de un título, tiene los mismos efectos académicos y legales. Si se hace un comparativo entre los requisitos que deben cumplir quienes convalidan un título en Colombia, frente a quienes ostentan un título colombiano en España, por ejemplo, y quieren ejercer la profesión, resulta mucho más complicado y cargado de requisitos académicos el segundo presupuesto, pues en España se hacen distinciones entre el reconocimiento de un título para poder realizar estudios de postgrado, y el reconocimiento de un título para poder ejercer profesionalmente. En este segundo caso se deben cumplir exigencias adicionales de tipo académico, que superan los meros trámites administrativos establecidos en nuestro país, salvo en los programas del área de la salud, en los que en Colombia se debe cumplir con el servicio social obligatorio para ejercer.

El anterior panorama refiere a los estudios de nivel de pregrado, que habilitan para el ejercicio profesional. Ahora, respecto a los títulos de postgrado debemos hacer referencia al nivel de aceptación que tradicionalmente han tenido entre los colombianos los estudios ofrecidos por instituciones educativas españolas, dada la facilidad que da el tener el mismo idioma y la gran variedad de oferta de programas en ese país, por lo que se puede afirmar que España es uno de los destinos de mayor atractivo para nuestros profesionales a la hora de adelantar estudios, particularmente cuando de postgrados se trata.

Dentro de la amplia oferta de títulos de nivel de postgrado en España, los títulos de Máster son los que más demanda han tenido entre los colombianos, y aquellos que, a la luz de las reformas del sistema educativo español con miras a la unificación europea, generaron la polémica jurídica en la que se centra el presente trabajo, no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica, sino al trámite para su reconocimiento en Colombia.

Ya expuesta una relevante diferencia entre los sistemas educativos de Colombia y España en lo que respecta a la convalidación de títulos, resulta importante hacer un recuento histórico de lo que ha sido, y es actualmente, el trámite de convalidación de títulos extranjeros en Colombia, y las particularidades que dicho

[28]MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Resolución 5547 del 1 de noviembre de 2005.

proceso ha presentado durante su cronología para el reconocimiento de los títulos españoles.

2.1 Antecedentes Históricos del Trámite de Convalidación de Títulos en Colombia

En aras de comprender la historia del reconocimiento de títulos en nuestro país, principalmente de aquellos provenientes de instituciones españolas, se hace necesario presentar una reseña del tratamiento que hasta el año 2003 llevó a cabo el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, instancia que durante más de 20 años, hasta la expedición del Decreto 2230 de 2003, estuvo a cargo de la convalidación de títulos, muchos de los cuales fueron de los denominados por la legislación española, *títulos propios*.

Una vez que el Decreto 2230 del 8 de agosto de 2003 trasladó las funciones del ICFES en materia de Convalidación de títulos de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional expidió la resolución 1567 del 3 de junio de 2004, primera norma que reguló el trámite, pues consultados los archivos históricos que fueron remitidos por el ICFES al MEN, y analizados los actos administrativos expedidos para el reconocimiento de títulos por parte de este Instituto, el fundamento normativo estaba centrado únicamente en la Ley 30 de 1992, al indicar que es función del Estado[29], sin que se hiciera una referencia expresa a alguna normativa que de manera particular regulara los requisitos y el procedimiento. Hasta el 3 de junio de 2004, la convalidación de títulos en Colombia fue adelantada con base en criterios que se fueron consolidando a través del tiempo.

El trámite de convalidación o reconocimiento de títulos adelantado por el ICFES, se fundamentó en procesos de evaluación académica a cargo de un experto, quien tras analizar la estructura curricular del plan de estudios del título, emitía concepto sobre la equivalencia respecto de las titulaciones colombianas. Los denominados expertos o pares académicos podían ser docentes universitarios, pares evaluadores de programas académicos colombianos, asociaciones de facultades o una determinada facultad universitaria. El segundo criterio, se definió a partir de las evaluaciones académicas de casos anteriores pero similares, es decir, la aplicación de un criterio denominado *caso similar* remitía a un precedente de evaluación de un plan de estudios idéntico. El tercer criterio definido por el ICFES, el de Convenio suscrito por Colombia con otros países para el reconocimiento de títulos. Este último criterio operó durante un tiempo, sin embargo, en el momento en que el ICFES entregó la función de convalidaciones al Ministerio de Educación Nacional en septiembre de 2003, no estaba siendo aplicado.

De acuerdo con estos antecedentes, la resolución 1567 de 2004 del MEN vino a recoger en gran parte los requisitos, los criterios y el procedimiento que integraban

[29]Ley 30 de 1992, artículo 38, "…Las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), son: i) Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior".

el trámite de convalidación a cargo del ICFES.

La figura que en la norma representó un referente novedoso, fue la de reconocimiento de títulos de *programas académicos o instituciones acreditados o con reconocimiento de alta calidad*, criterio acorde con las tendencias de internacionalización educativa, pues es a partir de condiciones de alta calidad que se está llevando a cabo la suscripción de convenios de cooperación y de reconocimiento de títulos. Un claro ejemplo es el reciente convenio suscrito entre Colombia y España, del cual se harán algunas precisiones más adelante.

Durante el transcurrir de este proceso de estructuración del trámite, se presentaron situaciones polémicas que han dejado un sinsabor para algunos actores del sector, como docentes y profesionales, quienes adelantaron estudios en instituciones extranjeras, en muchos casos parte de la política de cualificación docente de las universidades, y a la postre el reconocimiento de sus títulos les fue negado por factores de tipo académico, de legalidad de los programas, y hasta de las metodologías empleadas para el desarrollo de los planes de estudios. La problemática se vio acentuada por la falta de unidad entre las mismas entidades del Estado encargadas de ejecutar las políticas del sector, tal como ocurrió con el ICETEX, encargado del fomento de los estudios en el exterior, pues muchas personas adelantaron programas académicos con becas y créditos patrocinados por la entidad, y la postre no pudieron obtener su reconocimiento en nuestro país.

Puede citarse en este orden de ideas, casos como los de las titulaciones de máster del área de la educación que cursaron en Cuba varios grupos de docentes que tenían como meta ascender en el escalafón docente, y que fueron negadas en forma masiva por el ICFES en el año 2001[30], por las condiciones de legalidad de la metodología empleada para el desarrollo de los programas, en tanto que contaban con un componente presencial en territorio colombiano.

Pese a que ha transcurrido un buen lapso de tiempo desde la decisión que tomó el ICFES, de negar la convalidación de esos títulos de Máster cubanos, y la decisión del Ministerio de suspender la convalidación de algunos títulos propios españoles, el tema no ha dejado de tener relevancia por el impacto desfavorable que generó para quienes confiaron en su validez, y también por los debates jurídicos que giran en torno al desconocimiento de principios y derechos constitucionales por parte del gobierno nacional, pues para muchos, fueron vulnerados derechos como el de la igualdad, la educación y el trabajo, aún en el entendido que dichas decisiones se dieron con el fin de acatar los lineamientos establecidos para llevar a cabo el trámite de convalidación en Colombia.

Por esta razón, analizaremos la problemática generada por la decisión del Ministerio de Educación de negar la convalidación de títulos propios, teniendo

[30]Resolución de la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia del ICFES No. 00431 del 26 de abril de 2001.

como punto de referencia el pronunciamiento de su Oficina Jurídica en julio de 2008.[31] Esta decisión es relevante debido a que no brindó alternativas de transición para quienes ya habían adelantado dichos o programas, o venían cursándolos con base en la confianza generada por la misma instancia gubernamental durante casi tres décadas, hasta esa fecha.

2.2 El Trámite de Convalidación de Títulos en Colombia en la Actualidad

La convalidación en Colombia es un proceso o trámite que se encuentra regulado por la Resolución 5547 de 2005 del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, siendo este el acto administrativo que define los requisitos, criterios, y etapas para llevar a cabo el reconocimiento de los títulos de educación superior otorgados por instituciones extranjeras.

Lo primero que debemos decir al respecto, es que en virtud de la Constitución Política, de la Ley 30 de 1992 y demás normas reglamentarias, el Estado colombiano tiene el deber constitucional de ejercer la inspección y vigilancia de la Educación Superior. Este deber, con arreglo a la ley 30 de 1992, se ve plasmado en la posibilidad que tiene de velar *"por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior"*[32]. Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o.) cumplan con sus propósitos de formación, es decir*, "el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada"*[33] *(artículo 9o.), "el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias" (artículo 11o.), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13).*[34]

Fue la Corte Constitucional la instancia que mediante Sentencia C-050 de 1994[35] al declarar **INEXEQUIBLES**, el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, y el artículo 2o. de la ley 72 de 1993, reiteró el deber del gobierno nacional de velar por la idoneidad profesional de quienes hubieran obtenido títulos en el exterior. Recordemos que las normas demandadas determinaban que *"Para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar o convalidar el título de pregrado o postgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud".* En el fallo citado expresó la Corte Constitucional *"…que la razón de ser de los títulos profesionales*

[31]MEMORANDO INTERNO No.2008IE13324 del 25 de julio de 2008 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional.
[32] CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 30 de 1992: Capítulo 1. Artículo 3. p.1
[33]Ibit. p. 2
[34]Ibit. p. 3
[35]CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C050 de 1997. Demanda contra el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995. p 1-20.

no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aún para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud…"[36].

"...Así las cosas, debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior…"[37].

"…Precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior"[38].

Para llevar a cabo la convalidación de un título, la Resolución No. 5547 de 2005 antes citada, define los criterios bajo los cuales se decide si los estudios adelantados fuera del país, y por ende si el título, tienen una razonable equivalencia respecto de los niveles de formación establecidos en Colombia. El primer criterio denominado por el artículo tercero de la Resolución 5547 de 2005, como *Convenio de Reconocimiento de Títulos*, que aplica cuando el título procede de alguno de los países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios de convalidación de títulos; el segundo criterio *Programa o Institución Acreditados, o su Equivalente en el País de Procedencia,* aplicable cuando el título proviene de un programa académico o una institución acreditados, o su equivalente en el país de procedencia, es decir que, 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; el tercer criterio, *Caso Similar*, como el criterio que refiere al precedente, siendo éste el criterio aplicable cuando el título que se somete a convalidación, corresponde a un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, por lo que se resuelve aplicando la misma decisión del caso que sirve como referencia. Para tal efecto, la diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos no podrá exceder los ocho (8) años, tiempo que garantizaría la similitud de las condiciones de calidad de dicho

[36] Ibíd., p.11
[37] Ibíd., p.11
[38] Ibíd., p.12

programa.

Finalmente, el cuarto criterio, la *evaluación académica*, que aplica cuando 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, por lo que se someterá la documentación a proceso de evaluación académica por parte de una entidad, asociación u órgano asesor del Ministerio de Educación Nacional en temas académicos.

Se observa que estos cuatro criterios establecidos por la norma, llevan algunos de manera explícita y en otros de manera implícita, un *análisis académico* que busca establecer la equivalencia de los estudios cursados respecto de los programas académicos ofrecidos en Colombia, determinando su razonable equivalencia. Respecto al criterio de convenio, se debe comentar que los convenios que recientemente ha suscrito Colombia en temas de convalidación, se están orientando hacia el reconocimiento automático de programas de alta calidad en el marco de sistemas de acreditación, por lo que resulta coincidente o se sustenta en el criterio de acreditación académica.

La conceptualización de los anteriores criterios va muy de la mano con las tendencias contemporáneas en materia de internacionalización de la educación superior, panorama respecto del cual ya se hizo una breve descripción, y que muestra como los sistemas educativos buscan ser mucho más compatibles para efectos de facilitar la tipificación de cada una de las estrategias de movilidad o de suscripción de acuerdos de cooperación.

No obstante, de la misma normativa colombiana, se desprende uno de los aspectos centrales para el análisis de los títulos a convalidar, y que para el caso que nos ocupa, es un importante argumento para replantear el proceso de convalidación de títulos propios españoles; el artículo primero *"Ámbito de Aplicación"* señala 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"*[39].

Lo anterior implica, bajo la mirada del Ministerio de Educación, que durante el trámite de convalidación, además del análisis académico de los estudios, éstos también son sometidos a una verificación de aspectos de legalidad, relacionados con la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título, del mismo título otorgado, y de la modalidad bajo la cual se desarrolló el programa académico. Estos son aspectos fundamentales para el trámite, dado que no todas las instituciones que ofertan programas académicos tienen el reconocimiento por parte

[39] REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. Resolución número 5547, 2005. p 1.

de las autoridades que regulan la educación superior en su país de origen, y no todos los programas que oferta una Institución de Educación Superior, son conducentes a un título. En el primer caso, podemos referirnos por ejemplo, a instituciones que no están habilitadas para impartir educación superior. En España, por ejemplo, esto ocurre cuando institutos privados, de mucho renombre y reconocimiento académico, imparten programas conducentes a Master, los cuales únicamente tienen carácter de titulaciones privadas y las regula el mercado laboral. En el segundo caso, una institución debidamente autorizada para ofertar programas universitarios, puede impartir también seminarios, diplomados, y en general, de educación continuada, lo cual no es siempre tan evidente para un extranjero. Puede tratarse inclusive de programas que carecen de validez alguna, situaciones que suelen presentarse por la falta de claridad y transparencia, o el poco conocimiento de los sistemas educativos internacionales.

Ante estas circunstancias el Ministerio de Educación Nacional debe proceder a negar la convalidación, por no reunir los requisitos de legalidad establecidos por el Decreta 5547 de 2005.

2.3 Particularidades de las Titulaciones Españolas y su Reconocimiento en Colombia

A continuación se hará una aproximación a los títulos que son otorgados por universidades españolas, haciendo la claridad de que en ninguna manera el objetivo es emitir un concepto, calificar su naturaleza o hacer interpretaciones arriesgadas sobre una normatividad diferente a la colombiana, sin embargo, para efectos de poder analizar la problemática tratada a lo largo del presente trabajo, es indispensable realizar un estudio del ordenamiento jurídico español en materia de Educación Superior, más específicamente sobre sus títulos; por lo que se considerará la situación de los títulos propios y los oficiales en España antes de la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, y con posterioridad a ese proceso, con un análisis sobre la convalidación de títulos en Colombia.

2.3.1 Los Títulos Oficiales y Propios Españoles antes del Proceso de Bolonia.

Desde la Ley de Reforma Universitaria (LRU), Ley Orgánica 11 de 25 de agosto de 1983 (Vigente hasta el 13 de enero de 2002), se inició un proceso para la reforma de la universidad y de la educación superior en España partiendo de la idea que la "*previsible incorporación de España al área universitaria europea supondrá una mayor movilidad de titulados españoles y extranjeros, y se hace necesario crear el marco institucional que permita responder a este reto a través de la adaptación de los planes de estudio y la flexibilización de los títulos que se ofertan en el mercado de trabajo"*[40]. Respecto a la titulación en España, la Ley lo consagró en sus artículos 28 y 30, así:

[40] Exposición de motivos. Ley Orgánica 11 de1983. (Vigente hasta el 13 de enero de 2002), BOE No. 209 de 1 de septiembre de 1983.

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.

ARTICULO 30º. Los estudios universitarios se estructurarán, como máximo, en tres ciclos"[41]*.*

De las normas se desprenden tres premisas fundamentales: La primera es que en España la normatividad expedida en 1983 hizo claridad sobre los títulos de carácter oficial, como aquellos de validez en todo el territorio español y que son emitidos a nombre del Rey; La segunda es que la misma legislación dio cabida a *"otros diplomas y títulos"* para ser expedidos por la Universidades amparadas en su principio de autonomía, pese a que no se habló allí de "títulos propios" podemos concluir que esta categoría estaba contenida en estas otras enseñanzas, de las cuales no se expresaron claramente los efectos jurídicos. Finalmente, la normativa española estructuró los estudios Universitarios de ese país en tres ciclos así: 1° ciclo: *Diplomado, de Arquitecto Técnico o de Ingeniero Técnico;* 2° ciclo: *Licenciado, de Arquitecto o de Ingeniero,* y, 3° ciclo: *Doctor*, por lo que se deduce la no consagración del nivel de formación oficial de Maestría, ya que a nivel pos gradual, cómo único título oficial quedó consagrado el de Doctor. No se consagra en la legislación un nivel académico que conlleve a la obtención de un título oficial de Especialización, nivel que hoy, en el Espacio Europeo de Educación Superior -EEES-, no tiene referencias, exceptuando a las áreas Médico-quirúrgicas o sanitarias, como especialidades. Esta estructura durante muchos años no fue modificada.

Es así como concluimos que si bien, la norma hace referencia expresa a la estructura de las titulaciones españolas de carácter oficial y de la validez que la misma legislación les concede en todo el territorio nacional, respecto a las "otras titulaciones" que podrían ser emitidas por las Universidades en virtud de su autonomía, no se definió normativamente la diferencia sobre los efectos académicos y de validez otorgados a los títulos propios españoles, condición que se fue esclareciendo con normas de posterior expedición.

[41] Ibíd., Artículo 28 y 30.

2.3.2 El Proceso de Bolonia

El denominado proceso de Bolonia es el iniciado a partir de la Declaración de Bolonia, a través de la firma del tratado por 29 ministros de educación de la Unión Europea y algunos otros europeos como Suiza, Islandia y Noruega, en 1999.

En virtud del acuerdo, que fue una Declaración conjunta que dio inicio al llamado proceso de convergencia, se fijaron como objetivos la necesidad de favorecer la movilidad de la comunidad universitaria tanto de los estudiantes, como de los docentes, e incrementar la competitividad internacional del sistema educativo europeo.

Con la declaración de Bolonia se llegó a la creación de lo que hoy se conoce como el Espacio Europeo de Educación Superior -EEES-, una esfera a la que se incorporaron países, incluso de fuera de la Unión Europea, y que se constituiría en el marco de referencia a las reformas educativas que muchos países habrían de iniciar en los primeros años del siglo XXI. Este espacio común fue el ámbito de organización educativo orientado hacia la armonización de los distintos sistemas educativos de Europa y proporcionar una forma eficaz de intercambio entre todos los estudiantes, así como dotar de una dimensión y de una agilidad sin precedentes al proceso de cambio emprendido por las universidades europeas. Del EEES podemos citar algunos pilares fundamentales, a saber:

1. Educación Superior estructurada en tres ciclos: El primer ciclo sería el ciclo de grado (Bachelor de 180 - 240 créditos, 6-8 semestres); el segundo ciclo sería el correspondiente a la formación de Máster (90 - 120 créditos, 2-4 semestres); por último, el tercer ciclo, es el relacionado con la formación de doctorado. Nótese que se incorpora el nivel de Máster como segundo ciclo.
2. Unidad de medida en Créditos compatibles ECTS (European Credit Transfer System)[42]
3. Sistema Comprensible de Titulaciones: Basado en un lenguaje común, pasando de contenidos a competencias, para ello se establece además un Suplemento al Título (Diploma Suplement, DS).
4. Acreditación: Se prevé la creación de sistemas de acreditación que vigile la calidad de cada centro formativo y su adecuación a los requisitos del Espacio Europeo de Educación Superior.
5. Procesos de Movilidad Académica *referida al conjunto de desplazamientos que, con el fin de desarrollar actividades de índole académica, realizan los miembros de la comunidad universitaria fuera de las fronteras de su país de residencia.*[43]

---

[42]Tiene su origen en el programa de movilidad ERASMUS, SOCRATES I Y II, etc.; juega un papel importante como unidad de medida compatible que se basa no en horas de contacto del estudiante con el docente sino en el volumen de tiempo que requiere el estudiante para realizar el trabajo; es el tiempo total de trabajo del estudiante, no horas lectivas.

[43] MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y EL INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR -ICFES-. Guía para la Internacionalización de las Instituciones de Educación Superior de Colombia. Bogotá D. C., 2002. p 150.

Lo anterior es un marco de referencia para comprender la transformación de los sistemas educativos europeos, pero principalmente lo ocurrido con la legislación española, ya que tuvo una importante incidencia en su sistema de titulaciones, y de manera indirecta, en la decisión del gobierno nacional de Colombia de no continuar con el reconocimiento de los títulos propios, una vez que el Ministerio de Educación Nacional de Colombia hiciera un estudio minucioso de las transformaciones del sistema de titulaciones español.

2.3.3 Los Títulos Oficiales y los Títulos Propios en el Proceso de Bolonia. El Espacio Europeo de Educación Superior en España

El sistema universitario español, dio notables pasos hacia la convergencia mediante la sucesiva adopción de normativas europeas puntuales. Este proceso se inició con la expedición de la Ley Orgánica 6 de 2001 de universidades -LOU- (Modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril). Lo novedoso aquí, es que se hace mención en la citada ley orgánica, en el marco de la autonomía universitaria a la *"…La expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios".* (Resaltado fuera del texto).

Con la norma citada, la legislación española de manera expresa se refirió a los títulos propios, aunque se abstuvo de consagrar los efectos otorgados a esas titulaciones. Si bien fueron incorporados normativamente, no se determinó con claridad si pasaron a ser parte de la estructura educativa establecida por la Ley española, aunque, lo que sí indicó la norma citada en su aparte final, fue lo reiterado por la legislación anterior en el sentido que,"…*Estos diplomas y títulos carecerán de los efectos que las disposiciones legales otorguen…"* a los títulos oficiales.[44].

Tenemos entonces que, el artículo 34 de la Ley 6 de 2001 distingue las dos tipologías de títulos universitarios, a saber:

- Los títulos oficiales, que acreditan la completa superación de un plan de estudios de carácter oficial y que tienen validez académica y profesional en todo el territorio nacional. Estos títulos se expiden por la Universidad en nombre del Rey, su denominación está reservada en exclusiva a ellos, y sus características físicas (soporte, texto, etc.) están reguladas por el Estado.

- Los títulos propios, que las Universidades pueden expedir para acreditar la superación de otras enseñanzas, no oficiales, establecidas por ellas en virtud de su autonomía. Estos carecen, por definición, de los efectos académicos y profesionales de los títulos oficiales.

[44] Ley Orgánica 6 de 2001, *Artículo 34.* Establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios. BOE No. 307 de 24 de Diciembre de 2001

Otro de los criterios para establecer la diferenciación entre uno y otro título (oficial o propio), fue la creación del Registro Nacional de Universidades, Centros y Estructuras universitarias, hoy Registro Nacional de Universidades, Centros y Títulos, como una de las importantes modificaciones que efectuó la Ley 4 de 2007, para el registro de los títulos universitarios de carácter oficial, llamado catálogo de títulos oficiales, el cual no incluyó el registro de los títulos propios.

Cuando entró a regir el Real Decreto 1393 del 2007, introducía una doble característica para evitar cualquier confusión entre estas dos clases de títulos: por un lado, señala de manera terminante que los títulos propios carecen de todo efecto oficial, académico o profesional; por otro lado, se aseguraba que su denominación (que no puede coincidir con la de los títulos oficiales), su expedición (que se efectúa por la Universidad, pero no en nombre del Rey como sucede con los títulos oficiales) y su propio diseño y formato, fueran claramente distintos de los de los títulos oficiales.

Ahora, siguiendo con la misma línea establecida por el hoy derogado Real Decreto 55 de 2005, se debe hacer mención del Real Decreto 56 de 2005[45] sobre estudios universitarios oficiales de posgrado, que introdujo en el sistema universitario español, junto al título oficial de Doctor, el título Oficial de Máster y se regularon los estudios conducentes a la obtención de estos dos títulos.

Con una simple mirada a las anteriores consideraciones, es claro que en España los títulos propios del Nivel de Máster eran los únicos hasta la entrada en vigencia del hoy derogado Real Decreto 56 de 2005, es decir, en España no existieron títulos Oficiales de Máster hasta el 26 de Enero de 2005, puesto que antes, sólo se desarrollaban programas conducentes a títulos propios de Máster. Esta ha sido una particularidad del sistema educativo español, que fue el escenario para que muchos latinoamericanos interesados en adelantar estudios de postgrados en ese país, terminaran titulados a nivel de Máster, o de especialista, sin que en el fondo estos estudios tuvieran un piso de oficialidad, y peor aún, con el desconocimiento en casi todas las situaciones, de la naturaleza jurídica de dichos estudios.

De esta manera, se definieron las titulaciones oficiales españoles de nivel de postgrado como Máster y Doctorado, pero también en ejercicio de la autonomía universitaria, aún hoy, continúan habilitadas las Universidades españolas para impartir otros estudios y expedir otros títulos, denominados aún *Títulos Propios.* Lo anterior quiere decir, que pese a que se estructuraron los niveles de titulación oficiales desde programas de Grado, Máster y Doctorado, las Universidades españolas mantienen en su oferta académica la dualidad de Máster, es decir, el Máster Oficial y el Máster Propio. Esto conduce a que, quien de manera desprevenida, por desconocimiento de las condiciones y atributos que la ley le

[45]Vigente desde el 26 de enero de 2005 hasta el 31 de octubre de 2007, derogado por el Real Decreto 1393 de 2007

otorga a uno y le niega a los otros, fácilmente puede incurrir en el error y tener inconvenientes a la hora de hacer valer sus estudios en el país de origen.

Tal vez por esta particularidad de los títulos propios españoles, es que se presenta la variedad de oferta de programas, no sólo en lo que respecta a su denominación, sino también en su estructura académica, duración, niveles de intensidad, pues es bien sabido que a falta de oficialidad, de regulación normativa, y con fundamento en la Autonomía Universitaria, se dio pie a la oferta de programas de máster o especialidades de tres o seis meses, un año, e incluso en aquellas instituciones que aplicaban mayor rigurosidad, hasta dos años de duración. Se trata entonces de una particularidad, que si bien es respetable, no en muchos casos es susceptible de ser compartida, pues desde la liberalidad de estructurar cursos por las universidades y otras instituciones, se ha gestado el escenario propicio para generar confusiones a quienes han hecho esfuerzos para adelantar sus estudios con instituciones españolas, y vieron afectadas finalmente sus expectativas de reconocimiento de sus estudios en territorio colombiano.

2.4 La Convalidación de Títulos Propios en Colombia

De acuerdo con la Ley 30 de 1992, *"El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa (de educación superior), por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma."*[46] Como ya se expuso en otro aparte de este trabajo, en Colombia, el trámite para la convalidación de títulos de educación superior consiste en el reconocimiento que hace el Ministerio de Educación Nacional de los títulos académicos de pregrado o postgrado de educación superior otorgados por instituciones extranjeras, con el fin de concederles efectos académicos y legales en el país, trámite que implica un examen de legalidad del título obtenido y de la institución otorgante, y un examen académico de los estudios cursados para establecer su razonable equivalencia con los niveles de formación de nuestro país.

De lo dicho se desprende que una de las condiciones fundamentales para la procedencia de la convalidación es, que el título que se otorgue por la institución extranjera necesariamente debe ser un título de educación superior, reconocido como tal por la legislación y las autoridades competentes en el respectivo país, situación que se asemeja al sistema colombiano, a través de la expedición del Registro Calificado, y su correspondiente inclusión y codificación en el Sistema Nacional de información de la Educación Superior SNIES. Del mismo modo funciona actualmente en España, donde existe el Registro Nacional de Universidades, Centros y Enseñanzas, hoy Registro de Universidades Centros y Títulos RUCT[47].

---

[46] CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 30 de 199, Óp. cit. p. 4

[47] Artículo 26 del Real Decreto 1393 de 29 de octubre de 2007, *el Ministerio de Educación y Ciencia elevará al Gobierno la propuesta para el establecimiento del carácter oficial del*

Hecho este estudio acerca de los títulos propios españoles, procede entonces el análisis de lo que ha sido el reconocimiento de dichos títulos en nuestro país. En este sentido se hizo una cronología de las normativas españolas sobre educación superior, de tal manera que ahora podamos revisar lo que ha sido el proceso de reconocimiento de los títulos propios españoles en Colombia.

El ICFES hasta agosto de 2003 estuvo a cargo del trámite de convalidación de títulos, para ser asumido por el Ministerio de Educación Nacional. Hasta ese momento, según expusimos previamente, el trámite de reconocimiento de títulos no se regía por una normativa específica, sin embargo, se acudía a los criterios que fueron establecidos de hecho, con el transcurrir de más de dos décadas: el primero de estos el de convenio suscrito entre Colombia y otros Estados para el reconocimiento de títulos de educación superior, el segundo denominado Caso Similar, y finalmente el de Evaluación Académica; tres criterios, que al asumir posteriormente el trámite el Ministerio de Educación Nacional se volvieron cuatro al incorporar el de Acreditación de programa o institución. Ahora, a partir de una consulta efectuada de los archivos institucionales que reposan en el Ministerio de Educación Nacional, se observa que se tenía presente por el ICFES, la particularidad que presentaban las titulaciones de Máster en España, es decir, que no hacían parte de las titulaciones que contaban con oficialidad, y en consecuencia no eran emitidas a nombre del Rey.

La estrategia que se evidenció en los documentos de referencia histórica, es que al considerar que un buen número de nacionales colombianos, muchos de ellos docentes y funcionarios del sector público, eran quienes se interesaban en adelantar estudios de postgrado en España, resultaba contraproducente no dar viabilidad al reconocimiento de estos estudios, razón por la que se procedió a decidir la convalidación de títulos propios, basados fundamentalmente en el criterio de evaluación académica. Lo anterior, consecuencia de la liberalidad para su oferta por parte de las universidades e institutos y centros adscritos, pues se trataba de la oferta de programas en tiempos demasiado cortos, hasta los más rigurosos en tiempo de trabajo y componente de investigación. Por esta particularidad, se hizo necesario someterlos al análisis de expertos académicos, que emitieran concepto sobre si eran o no razonablemente equivalentes a los estudios colombianos del mismo nivel.

Fue así como a lo largo de casi 23 años estos títulos fueron susceptibles de convalidación por el gobierno nacional de Colombia a través del ICFES, fundamentando cada decisión en un estudio académico según lo dispuesto para el trámite de convalidación de títulos en Colombia. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional, asumió la competencia de adelantar el proceso en octubre de

---

título y su inscripción en el RUCT. La inscripción en el RUCT a que se refiere este artículo tendrá como efecto la consideración inicial de título acreditad; y de conformidad con el artículo 24 del mismo Decreto, *los títulos universitarios oficiales deberán someterse a un procedimiento de evaluación cada 6 años a contar desde la fecha de su registro en el RUCT, con el fin de mantener su acreditación.*

2003, y esta instancia respetó los criterios aplicados hasta ese momento por el ICFES, de tal manera que su política se orientó a establecer si los programas adelantados en España cumplían de fondo con la suficiencia académica respecto de los niveles de formación en Colombia.

Si bien durante muchos años las normas españolas no expresaban claramente cuáles eran los efectos que tenían los títulos propios, el Ministerio de Educación Nacional de Colombia conocía la particularidad de dichos títulos, pues así en reiteradas oportunidades se dio a conocer a la comunidad académica en encuentros de carácter institucional, donde se informaba permanentemente que dicho títulos eran susceptibles de convalidación, siempre y cuando los estudios tuvieran el nivel académico necesario para ello. De esta manera, por parte del ente gubernamental, se fue generando un ambiente de tranquilidad y de confianza, pues si por una parte no era seguro que los títulos propios fueran reconocidos en Colombia, estaba abierta esa posibilidad, siempre y cuando tuvieran los créditos suficientes, y un fuerte componente de investigación. Fue así como se convalidaron más de 800 títulos durante los 23 años del proceso en el ICFES y cuatro años y medio en el Ministerio de Educación Nacional.

Pese a estos antecedentes de reconocimientos de títulos propios, a raíz de la expedición de las normas españolas que armonizaron los niveles de formación de ese país con los del Espacio Común Europeo, que incluyó la oficialización de los títulos de Máster, el Ministerio de Educación Nacional suspendió el reconocimiento de títulos propios y sometió a consideración de la Oficina Jurídica el análisis de los antecedentes normativos, a fin de que recomendara o no continuar con el procedimiento de su convalidación. Así las cosas, a partir de junio de 2008 el Ministerio de Educación decidió negar la convalidación de títulos propios españoles, exponiendo como fundamento principal el aparte que se cita a continuación:

"…Esta Oficina considera que ante la situación planteada, dentro de un Estado de Derecho como el nuestro, la regla de conducta debe ser la de ajustarse a derecho. En consecuencia, aunque las situaciones definidas con anterioridad gocen de presunción de legalidad y se configuren como derechos adquiridos para sus titulares, las nuevas situaciones que están pendientes de definición deben atender las disposiciones vigentes, que por demás han sido conocidas oficialmente por la administración…"

"… las autoridades administrativas colombianas en el proceso de convalidación de títulos españoles, deben atender las disposiciones relativas expedidas por el gobierno español y considerar lo señalada en la Ley orgánica 4 de 2007, que reconoce a las universidades la posibilidad de otorgar títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, y otros títulos, denominados propios, que no cuentan con ese reconocimiento. (Subrayado fuera de texto) Igualmente, considerar el Real Decreto 1393 de 2007 que solo otorga efectos académicos y oficiales a los

títulos universitarios oficiales. (…)"[48].
Fue una postura que de entrada se calificó como sorpresiva, pues no hubo lugar para el análisis de las consecuencias que traería esta medida a quienes confiaron en los precedentes de convalidación configurados, y que por distintas razones o circunstancias, no habían iniciado el trámite para convalidación de su título propio a junio de 2008, o incluso se encontraban adelantando para esa época su plan de estudios con una institución española. La situación más grave fue la afectación de quienes su trámite ya había iniciado ante el MEN antes de la fecha *de corte*, pero no se había proferido el acto administrativo correspondiente, el cual, a la postre fue desfavorable.

El Ministerio de Educación Nacional sustentó en ese momento, el haber tenido plena claridad de la naturaleza jurídica de los títulos propios, una vez se analizó toda la normatividad española que armonizó ese sistema educativo con el resto de Europa desde el año 2005. No obstante era de público conocimiento la postura del MEN, en cuanto a que los títulos propios, hasta ese momento, podían ser convalidados, siempre y cuando se evidenciara mediante una evaluación su equivalencia académica con las Maestrías colombianas.

2.4.1 Argumentos del Ministerio de Educación Nacional de Colombia

Tras un juicioso análisis de los títulos propios, desde el punto de vista de la legislación, para el Ministerio de Educación los títulos propios no gozaban ni gozaron nunca de los mismos efectos académicos y profesionales y de validez en todo el territorio nacional español como lo hacen los títulos oficiales. Según lo consagra y exige la Resolución 5547 de 2005, para el Ministerio los títulos propios no cumplen con la condición que establece el trámite de convalidación de títulos en Colombia, esto es, que el título a convalidar debe ser un título de educación superior a la luz de la legislación de origen, por lo tanto, no pueden ser objeto de reconocimiento.

LOS PRINCIPALES FUNDAMENTOS DE LA POSICIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SE PUEDEN SINTETIZAR DE LA SIGUIENTE FORMA:

En España, las Universidades, públicas o privadas, podrán establecer en su oferta académica dos tipos de titulaciones:

a. Las Universidades podrán establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, que carecen de los efectos que las disposiciones legales otorgan a los títulos oficiales, por ende no pueden ser objeto del trámite de convalidación de títulos en Colombia.

[48] Comunicación de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional emitido como respuesta a consulta interna de la Dirección de la Calidad de la Educación Superior de la misma Entidad. Archivos del Ministerio de Educación Nacional, Bogotá D.C., 2008.

b. Los títulos oficiales, cuya expedición se dé en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 35 de la Ley Orgánica de Universidades 6 de 2001, modificada por la Ley Orgánica de Universidades 4 de 2007; el Artículo 3 del real Decreto 1393 de 2007, vigente a partir del 31 de octubre de 2007, son los títulos que pueden ser objeto del trámite de convalidación.

Es así que, para el Ministerio de Educación Nacional, el proceso de convalidación de títulos españoles a partir de junio de 2008 se debe regir por las siguientes premisas:

1. Títulos de Especialización: Han sido parte de las otras titulaciones que la Universidades podían expedir en España, salvo las áreas sanitarias. Los títulos de este nivel académico que han sido presentados para la convalidación ante el ICFES y hasta la fecha ante el Ministerio de Educación son títulos propios, motivo por el cual, deben ser negadas las solicitudes de convalidación de éstos a futuro.

2. Títulos propios de Máster: Son títulos definidos en el ordenamiento jurídico español, como otros títulos, y se convirtieron en un nivel académico que quedó dependiente del reconocimiento que hiciera el mercado laboral. En el año 2005 la normatividad dio paso para que en la oferta académica se presentara la dualidad entre títulos oficiales de Máster y títulos Propios de Máster, por lo que sólo los primeros podrían ser convalidados de acuerdo con los criterios definidos en la Resolución 5547 de 2005. La convalidación de títulos propios debe negarse a partir de junio de 2008.

3. Títulos oficiales de Grado, Máster y Doctorado (1°, 2° y 3° ciclo): Queda claro que son estos títulos los que gozan del otorgamiento oficial a nombre del Rey y por eso son susceptibles de convalidación. La legislación española otorga efectos académicos, legales, profesionales y de validez en todo el territorio español y en el Espacio Europeo de Educación Superior.

Estos lineamientos constituyen en la actualidad el marco de decisión del Ministerio de Educación Nacional respecto a los títulos de educación superior españoles.

2.4.2 La Decisión del Ministerio de Educación Nacional de Negar Reconocimiento a los Títulos Propios

El Ministerio de Educación, conocedor de los antecedentes de reconocimiento de títulos propios en Colombia, fundamentó y amparó su decisión en el principio de legalidad y proporcionalidad, este segundo en la medida que busca que la decisión tomada no solo tuviera un fundamento legal, sino que, fuera aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados por la convalidación de títulos no oficiales. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos que podrían provenir del empleo indiscriminado de la

discrecionalidad atribuida a la administración. Es un lineamiento que se sustenta claramente en el ejercicio de la inspección y vigilancia en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Concluyó también el Ministerio de Educación, que salvaba con su decisión el principio de igualdad, toda vez que la situación de una persona que presenta un título propio, después del análisis y la claridad obtenida por la administración en cuanto a su falta de validez y efectos oficiales en todo el territorio español, faculta a la administración a fundamentar un supuesto cambio de circunstancias, entre quienes presentaron a convalidación el título propio antes de haber clarificado los atributos de los títulos propios, razón suficiente para encontrar *un vínculo de racionalidad y proporcionalidad entre el tratamiento desigual, el supuesto de hecho y el fin que se persigue*[49]*;* es decir; la Administración justifica una decisión en el reconocimiento de un error histórico en el que venía incurriendo, y una vez tiene claridad del hecho, se sintió facultada para proceder a la negación de los títulos a partir de la fecha en que considera, aclaró el contexto de legalidad de los títulos españoles.

Este razonamiento llevado a cabo por el ente que representa al gobierno nacional obliga a hacer un profundo análisis de los principios involucrados y vulnerados por el Ministerio de Educación Nacional, pues no fueron analizados a la hora de adoptar una posición tan radical, más aún si se considera la relevancia y peso normativo que a lo largo de la jurisprudencia constitucional colombiana han adquirido los valores y principios contenidos en la carta política colombiana.

Tenemos entonces a manera de conclusión, que en virtud de la Constitución Política y de la ley 30 de 1992, el gobierno nacional tiene el deber de velar por la idoneidad profesional de quienes obtuvieron títulos en el exterior, y en el cumplimiento de ese deber se adelanta a través del trámite de convalidación, por medio del cual le reconoce efectos legales y académicos a esos estudios internacionales. El reconocimiento se lleva a cabo a través de cuatro criterios que evalúan las condiciones de calidad de los estudios adelantados con el fin de establecer su razonable equivalencia con los programas académicos colombianos. El trámite de convalidación debe verificar también las condiciones de legalidad del título, de tal manera que se trate realmente de un título reconocido como tal en su país de origen, y así mismo, la institución otorgante se encuentre debidamente facultada y reconocida para dicho otorgamiento.

Respecto a los títulos propios españoles, es claro que a la luz de la normatividad, española, carecieron hasta el año 2005 de efectos oficiales, pero pese a esa condición, el gobierno colombiano garantizó su reconocimiento durante más de dos décadas basándose en criterios de calidad, sin embargo, en junio de 2008, el Ministerio de Educación, amparado en el principio de legalidad, y dada la carencia de efectos oficiales de los títulos propios, decidió no seguir convalidando estos títulos sin consideración a las situaciones causadas y los efectos que esta decisión

[49] Ibíd

tendría para quienes no habían adelantado el trámite de convalidación o estaban adelantando estudios de esta naturaleza.

En este punto de la exposición, debemos abordar los fundamentos constitucionales que nos llevarán a demostrar la violación de principios constitucionales por parte del Ministerio de Educación Nacional, con la abrupta decisión de cerrar las puertas al reconocimiento de los títulos propios españoles sin un referente transicional, según se ha expuesto hasta este punto.

3. Principios Constitucionales y el Trámite de Convalidación de Títulos Propios en Colombia

Se hizo mención en el acápite anterior al desconocimiento de principios constitucionales por parte del Ministerio de Educación Nacional, cuando tomó la decisión de suspender el reconocimiento de títulos propios españoles. En este sentido, se pone de presente que una decisión administrativa que implica un cambio de una práctica que en la administración pública llevaba más casi veinticinco años, puede lesionar el derecho de quienes ya tenían una expectativa respecto de los estudios que cursaron conducentes a un título propio.

Es por esto que en lo que viene del presente trabajo, se expondrán los argumentos tendientes a demostrar que la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, resultó inconstitucional por la evidente violación de principios respecto de

los cuales ha habido ya una amplia sustentación en la jurisprudencia constitucional.

Por lo anterior, en aras de mayor comprensión de los alcances jurídicos que tuvo el cambio de criterio del Ministerio de Educación Nacional, se hará un análisis de las principales transformaciones que ha tenido el derecho constitucional colombiano, con fundamento en una carta de derechos contenidos en principios y valores, que ahora por su fuerza normativa, se convierten en el marco fundamental de garantía para su materialización y concreción.

Para este fin, se hará referencia general a los antecedentes jurídicos y planteamientos desde diferentes corrientes históricas del derecho, a la caracterización de las constituciones contemporáneas como la Constitución de 1991, y en este mismo sentido, la fuerza normativa y carácter axiológico, fenómenos estos que van a coadyuvar y a demostrar que, pese a la riqueza jurídica y fuerza vinculante de las decisiones judiciales en materia constitucional, algunas instancias de la administración pública, distan de acatar con todo el rigor la fuerza normativa de los principios constitucionales; muestra de ello es el caso específico de lo ocurrido con los títulos propios españoles y la convalidación de títulos en Colombia.

3.1 Aspectos Generales del Carácter Normativo de la Constitución Política de 1991

La promulgación de la Constitución Política colombiana en 1991 y todo el proceso de avance y desarrollo jurídico en el que se constituyó su implementación, significó para nuestro país un gran progreso sustantivo en el reconocimiento y protección judicial de los derechos, dado que la carta es mucho más generosa que la de la Constitución de 1886. Así mismo, la Constitución de 1991 abrió posibilidades para la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en la práctica jurídica, por medio de figuras como el *"bloque de constitucionalidad"*.

Con todos estos presupuestos, si bien en la práctica jurídica muchos ciudadanos han encontrado respuestas favorables ante los jueces y en especial ante la justicia constitucional para el amparo de sus derechos, frente a la Administración Pública se encuentran casos como el de la convalidación de títulos, en los cuales el análisis juicioso y profundo sobre la afectación de principios y derechos constitucionales, no ha sido el punto central de las decisiones tomadas ante reclamaciones o peticiones de los administrados.

Es claro que al consagrarse el carácter normativo de la Constitución Política, todo el derecho ha quedado constitucionalizado, como un engranaje universal que da respuesta a la necesidad de proteger al máximo los derechos de todas las generaciones, especialmente en lo atinente con los derechos fundamentales y las libertades públicas; así, le correspondería a las entidades del Estado enmarcar

también su actuar y sus decisiones dentro de los mandatos constitucionales, y más aún, cuando en ellos se pueden involucrar y ver afectados derechos fundamentales.

Bien sabemos que a los derechos subjetivos corresponden unas acciones y unos procedimientos que los hagan efectivos y los alejen de las ilusiones. Esto nos motiva a pensar que los procedimientos directamente emanados de la Constitución, deben tener también la relevancia doctrinal y jurisprudencial en las técnicas y metodologías pragmáticas de la Administración Pública, apuntando hacia la aplicación directa e inmediata de la Carta, como es lo ordenado por ella misma, en su articulado[50]. Sin duda, el carácter axiológico de la Constitución impone una intensificación de la actividad de las instituciones del Estado, que reivindique en términos reales y concretos el concepto de Estado Social de Derecho y que se ajuste a las necesidades y demandas que reclama la sociedad colombiana.

La anterior visión despertó en la jurisprudencia constitucional, impulsada por la Corte Constitucional, y paulatinamente recogida y aceptada con resistencia por las Altas Cortes, un proceso de transformación en la aplicación del Derecho y en el ejercicio del mismo, en defensa de los derechos tutelados por la Constitución. No en vano, hoy día se habla, más específicamente en Iberoamérica, del constitucionalismo moderno –o principio de constitucionalidad, más que del principio de legalidad-, y por ello, los procedimientos clásicos están sometidos en buena medida a lo recogido directamente en los textos constitucionales, que dejó de ser un documento político y definidor de la estructura de los organismos del Estado, para convertirse en dogmática y axiológica.

3.1.1 Los Principios y su Trascendencia Jurídica en el Derecho Contemporáneo

Dicho lo anterior, resulta necesario establecer el verdadero alcance de los principios en general, en al ámbito del derecho contemporáneo, para luego precisar el alcance en el marco del desarrollo jurisprudencial constitucional en Colombia.

Para referirnos a los principios rectores y su trascendencia jurídica en el Derecho Contemporáneo, acudimos a la obra del doctor Gómez Pavajeau, quien en su libro Fundamentos del Derecho Disciplinario Colombiano, ilustra de forma detallada la evolución histórica de los principios como pieza clave para la interpretación del derecho.

---

[50] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Artículo 4: "*La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Óp. cit. p.1. Art. 4°

Parte el autor del positivismo decimonónico, como expresión filosófica y jurídica del derecho del estado Liberal, escuela que le apostó a la seguridad jurídica en perjuicio de la justicia material; Los principios jurídicos entonces, no eran principios en sentido moderno, sino subproductos infravalorados en la aplicación de la ley, los cuales se deducían del entramado jurídico sólo para ser invocados y aplicados en casos residuales. Los principios generales del derecho, como se les conocía, solo regían en principio, mientras una disposición legal no los contradijera. Eran una suerte de postulados sometidos a la más crasa interinidad en cuanto a su estatus normativo.

Pero lo más complejo de todo lo dicho tenía ocurrencia en el ámbito de nuestra realidad jurídica latinoamericana, influenciada hasta la médula por la Religión Católica, Apostólica y Romana impuesta por la conquista española.

Recordemos para el efecto, las normas contenidas en la ley 153 de 1887, norma del ordenamiento jurídico colombiano y paradigma de la interpretación legal de la época, cuando se afirmaba que "los principios de derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirían para ilustrar la Constitución en los casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes" (Artículo 4)[51]; debiéndose entender que por virtud de la noción de "derecho natural", se deslizaba por todo el espíritu legal la preceptiva del derecho natural teológico. También así respecto de su artículo 5, según el cual "dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar y armonizar disposiciones legales oscuras o incongruentes"[52], pues la equidad natural derivaba de la noción de derecho natural.

En el ámbito mismo del positivismo legalista, se van postulando cambios importantes, especialmente en el tema de los principios jurídicos, los cuales comienzan a tener trascendencia a partir de la aplicación del método dogmático a la materia jurídica.

Savigny enseñó que la elaboración sistemática de la ciencia jurídica lindaba directamente con la filosofía, por ello Ihering precisó la necesidad de invocarla por los juristas, en tanto la misma permite, junto con el análisis político, la cientificidad del saber jurídico.

La elaboración sistemática y la corrección de los defectos de la ley a partir del criterio del legislador racional, colocado ante las necesidades actualizadas que reclaman una redefinición de los criterios de interpretación, reivindica la

---

[51] LEY 153 DE 1887. Reglas Generales sobre validez y aplicación de las leyes: Artículo 4°. Colombia, 1887. p 1

[52] GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Fundamentos Del Derecho Disciplinario Colombiano. Colección Derecho Disciplinario. Vol. 4. Bogotá – Colombia: Ediciones Nueva Jurídica, 2012. p 28 - 29.

importancia de los principios del derecho como esencia filosófica de la normatividad, puesto que los mismos aparecerán como aquella fuerza constitutiva de la gravitación del sistema, como los hilos conductores y los vasos comunicantes que interrelacionan el entramado jurídico, a partir de las cuales se les da sentido, de lo cual se parte para la elaboración de las categorías dogmáticas.

La idea de sistema jurídico le inyecta a la aplicación de la ley un nuevo paradigma, la revitaliza como un aspecto necesario pero no suficiente para la administración de justicia; comienza a romperse el mecanicismo que presidía la aplicación de la ley, esto es el abandono, o al menos la pérdida de importancia, de aquellos referentes espaciales y temporales, pues surge de verdad la interpretación como momento judicial de naturaleza autónoma que lógica y necesariamente precede a su aplicación judicial[53].

El juez se abre paso en el complejo proceso de elaboración del derecho, concepto que supera su identificación con lo legal, proceso que conduciría a la actual interpretación constitucional, tal como lo reconoce Bachof[54].

En un primer momento, época de la llamada *"jurisprudencia de conceptos"*, la sistemática resulta un avance frente a los modelos de interpretación aislacionistas – gramatical, exegético e historia fidedigna del establecimiento de la ley -,sin embargo, todavía la construcción jurídica se funda en la coherencia interna entre las proposiciones jurídicas, cumpliendo los principios un papel poco halagador en tanto servían sólo como instrumentos que daban solidez, consistencia y cohesión a la interpretación legal, pero que en pocas ocasiones ésta conducía a la aplicación de una justicia formal.

Otra cosa sucede con el advenimiento de la "*Jurisprudencia de Intereses"*, puesto que en ella los principios se constituirán en el motor de los avances hacia la justicia material. Es decir, de la liberación del juez de la letra de la ley, pero cuya observancia no puede dejarse de lado en la construcción de los institutos jurídicos, permitiendo una puesta a tono de lo jurídico con lo social, cuyos desarrollos se producen en el tránsito del antiguo derecho constitucional al constitucionalismo moderno, esto es, en el ámbito de la evolución de las constituciones formales a las constituciones materiales[55].

Finalmente, como un estadio superior de la jurisprudencia de intereses, surge la *"Jurisprudencia de Valores"*, asociada al constitucionalismo moderno, donde la materia de lo jurídico no viene impuesta por el solo molde de la regla jurídica, sino que surge también del concepto moderno de principio. Tal relevancia se refleja en

---

[53] Ibíd., p. 31-32

[54] BACHOF, Otto. Jueces y Constitución. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 1985. p 23-24. ISBN 9788473983686

[55] GÓMEZ PAVAJEAU, Óp. Cit. p. 33.

la Carta Política Colombiana de 1991, que consagra entre los artículos 1 y 10, un Titulo denominado "de los principios fundamentales"[56].

Es la época de las constituciones de corte material, en las cuales la parte dogmática o filosófica tiene mayor importancia y peso que la parte orgánica, según lo explica la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia T-406 de 1992, amén de que se reconoce en aquéllas, un valor de superlativa importancia al preámbulo que la preside[57], de acuerdo con lo expuesto en las Sentencias C -479 y T - 336 de 1995, por lo que los principios y valores tienen singulares efectos vinculantes, los primeros como conceptos deontológicos que implican mandatos de imperioso acatamiento en cuanto a lo debido, y los segundos, como aspectos axiológicos que implican criterios en orden a discernir sobre lo mejor en el ámbito de la interpretación de las normas[58], según lo expuesto por el doctor Rubio Llorente, en su obra Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales.
Por otra parte, la Corte Constitucional en la sentencia C – 040 de 1993, establece que es innegable pues, el valor jurídico de los principios constitucionales, lo que se impone por el querer directo y explícito del constituyente primario, habida cuenta del carácter de norma de normas que tienen las disposiciones constitucionales[59]. Los principios constituyen prescripciones jurídicas generales que implican y suponen una delimitación política y axiológica, por lo cual restringen los espacios de interpretación, lo que deviene en su aplicación directa e inmediata, sin posibilidad de eludirlos, debiendo dárseles prioridad, por lo cual jamás pueden ser desconocidos en beneficio de otra norma legal o constitucional[60].

Los principios jurídicos en Colombia, hacen parte del denominado bloque de constitucionalidad como quiera que se encuentren insertos en los tratados internacionales de derechos humanos, obteniendo jerarquía constitucional, de modo que al acudir a la pirámide invertida de Kelsen, los encontramos en primerísimo lugar. *"La idea llevará también al reconocimiento de una 'súper legalidad material', que asegura a la Constitución una preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento, producto de los poderes constituidos por la Constitución misma, obra del superior poder constituyente. Esas demás normas sólo serán válidas si no contradicen, no ya sólo el sistema formal de*

---

[56] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Óp. Cit. p.1-2. art. 1°-11°
[57] Ha dicho igualmente que el Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en el articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. El Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma sea de índole legislativa o de otro nivel, que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios"; Corte Constitucional , sentencia C 479 de 1992. Especialmente sus implicaciones en sentencia T 336 de 1995.
[58] RUBIO LLORENTE, Francisco. Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales. Barcelona: Ariel, 1995, p. IX.
[59] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, sentencia C – 040 de 1993
[60] Ibíd., sentencia C-406 de 1992.

producción de las mismas que la Constitución establece, sino y sobre todo, el cuadro de valores y de limitaciones del poder que en la Constitución se expresa"[61]. Estas disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Bobbio, a saber, 1*) servir de regla de interpretación respecto de las dudas que pueden suscitarse al momento de la aplicación, 2) La de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso 3) La de orientar las funciones del operador jurídico, y 4) La de limitar la validez, de las regulaciones subordinadas*[62].

Concluye la Corte Constitucional en sentencia C – 067 de 2003, que los preceptos, principios y valores contenidos en el bloque de constitucionalidad al irradiar el texto de la normatividad interna obligan a las autoridades a acondicionarla a sus disposiciones, incluyendo claro está, las decisiones judiciales o administrativas que, sin duda, tienen que guardar similar obediencia.

En consecuencia, dice la Corte Constitucional en la sentencia C -037 de 2000, el afán del constitucionalismo contemporáneo por hacer operante una justicia real y no formal, es una tendencia que acoge nuestra Carta Política, lo cual permite irradiar a la realidad de los valores contenidos en las normas superiores, imponiendo que toda interpretación se efectúe con un mismo sistema axiológico. Allí aparecen los derechos fundamentales como piedras angulares de un orden social justo[63].

Concluye la Corte Constitucional en la sentencia C - 1287 de 2001, que las normas que reconocen valores condicionan las demás normas, y tienen un contenido abstracto y abierto, es decir, están formuladas como clausulas generales que determinan criterios interpretativos del resto del ordenamiento lo que demanda, por supuesto, un cambio en la estructura de las normas, pues ya las mismas no sólo serán aquellas que permitan la visualización del silogismo jurídico formal y su construcción se realice a partir de la idea de precepto y sanción.

Todo lo anterior nos muestra que resulta necesario e indefectible reconocer que el juez debe atender a la ley, pero antes que ello a los principios y valores constitucionales, lo que implica la idea de un juez con mayores poderes y atribuciones en su tarea de hacer justicia, lo cual tiene significativa incidencia en su "formación y actuación, según lo indica el profesor Ordoñez Solis, en su obra Jueces Derecho y Política.

Significa lo anterior un cambio de paradigma, en tanto, como dice Bachof, "es un retorno de la idea de la ley como previa al derecho, a la del Derecho como previo a

---

[61] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. 4ª Edición. Prólogo Thomson. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 2006. p 56.

[62] Ibíd., sentencia C-067 de 2003. Importantes antecedentes encontramos en las sentencias C-531 de 1993, C-225 de 1995, T-483 y T568 de 1999 y C-774 de 2001.

[63] Ibíd., sentencia C-037 de 2000.

la ley", con lo cual se rompe con la equiparación entre ley y derecho[64].

En este punto de la exposición el término constitucionalismo cobra relevancia, dado que refiere al fenómeno que surge a partir de la segunda mitad del siglo XX, con la expedición de varias constituciones que se caracterizan principalmente por ser densas en cuanto a la consagración de derechos, y así mismo, por la fuerza normativa y axiológica que adquieren[65].

Dentro de los más representativos estudiosos de este fenómeno constitucional, se puede hacer mención, desde diferentes fuentes doctrinales, a Ronald Dworkin[66], Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky, Carlos Nino, Luis Prieto Sanchís, y Luigi Ferrajoli. De ellos se puede resaltar la influencia del segundo autor en la jurisprudencia colombiana, que al decir de Miguel Carbonell, es la que ha desarrollado la mejor jurisprudencia en materia de derechos fundamentales en toda América Latina; de igual manera la influencia de Ferrajoli en la jurisprudencia mexicana y argentina[67].

El *Neoconstitucionalismo* ha transformado la dogmática, incluso, en lo que tiene que ver con la organización de las funciones de los poderes del Estado, pues introduce conceptos como el valor normativo de la Constitución y la vinculación de la jurisdicción a los derechos fundamentales. Como queda expuesto en el prólogo de la obra de Eduardo García de Enterría, *"La Constitución ha* dejado *de ser en nuestro sistema, por ventura, un puro concepto ideal, y es hoy un documento jurídico con un contenido preciso y con unos efectos determinados sobre los ciudadanos y sobre los jueces"*[68].

Ahora, no es solo la relevancia jurídica por sí la que marca la pauta para una real transformación del Derecho, sino que consideramos también su dimensión ideológica y política en lo que respecta a la concepción de un Estado Social de Derecho. Es así como la jurisprudencia constitucional (incluyendo a la colombiana)

---

[64] BACHOF, Óp. cit. p. 46 y 49.

[65]CARBONELL, Miguel, Neoconstitucionalismo en su laberinto del libro Teoría del Neoconstitucionalismo: Ensayos Escogidos. Madrid: Trotta-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007. p 9-10.

[66]DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premisa mayoritarista, En Hongju, Slye, y Koh (compiladores), Democracia deliberativa y derechos humanos, Barcelona: Editorial Gedisa, 2004, p. 101. "La mayoría de las Constituciones contemporáneas establecen derechos individuales frente al gobierno con un lenguaje muy amplio y abstracto…", "…quienes se forman una opinión deben decidir cuál es la mejor interpretación de un principio moral". " La lectura moral, por lo tanto, incorpora la moralidad política al corazón del Derecho Constitucional. Pero la moral política es inherentemente incierta y controvertida y, entonces, cualquier sistema de gobierno en el que esos principios se incorporen como parte del derecho debe decidir a quién le dará la autoridad de interpretarlos y comprenderlos". Para el caso colombiano, por mandato constitucional, le corresponde a la Corte Constitucional.

[67]Ibíd., p. 101

[68] GARCÍA DE ENTERRÍA, Óp. Cit. p. 36

también se ha nutrido de una gran influencia de la teoría de la interpretación fundamentada en principios, sin embargo, en el ámbito administrativo, en casos como el atinente al reconocimiento de titulaciones españolas en Colombia, resulta cuestionable el hecho de que la rica construcción de jurisprudencia constitucional, en lo que respecta por ejemplo a principios como la confianza legítima, no sea mínimamente considerada en este ámbito decisorio, ni siquiera como referente de discusión.

En la Sentencia T – 002 de 1992, la Corte Constitucional abrió el espectro de definición de los derechos fundamentales, fundamentado en el contenido axiológico de la carta política, pies señaló que *"El juez de tutela debe acudir a la interpretación sistemática, finalística o axiológica para desentrañar, del caso particular, si se trata o no de un derecho fundamental, lo que podría denominarse una "especial labor de búsqueda" científica y razonada por parte del juez"*. Labor del juez que fue planteada por Dworkin, pues es a aquel a quien corresponde desentrañar el contenido de un derecho fundamental decidir para el caso particular.

En el mismo sentido, y como ya se dijo con anterioridad, la Sentencia T – 406 de 1992, sentó las bases sobre Principios y valores constitucionales, señalando que *"Una de las características más relevantes del Estado social de derecho consiste en la importancia que adquiere el juez en sus relaciones con el legislador y con la administración. Buena parte de ella se deriva del nuevo papel que juegan los principios constitucionales en las decisiones judiciales y su relación con los valores y normas de la Carta".* Señaló la Corte, en una referencia a la teoría de Dworkin, que *"Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política".* Aspectos que fueron reiterados a lo largo de la jurisprudencia constitucional colombiana, particularmente en la Sentencia T – 223 de 2003. Es pues este el marco normativo que define y permea todo el sistema jurídico colombiano, en función de garantizar los principios y valores en que se fundamenta como un Estado Social de Derecho.

3.2 Los Principios de Buena fe y de Confianza Legítima en el Derecho Colombiano

La exposición acerca del carácter jurídico que adquieren los principios constitucionales después de la expedición de 1991, y con ellos, la rica y numerosa jurisprudencia emitida, tiene una gran relevancia para el desarrollo del caso específico del estudio sobre la actuación de la administración pública en el trámite de convalidación de títulos propios españoles. Resulta relevante desde el punto de vista teórico, y por supuesto, desde el análisis de los hechos y de las diferentes decisiones sobre el reconocimiento de dichas titulaciones y su fundamento jurídico expuestos por el Ministerio de Educación Nacional, pues en aquellas se encuentran involucrados derechos y principios que habían sido objeto de reiterados análisis por parte de la Corte Constitucional, como la Confianza Legítima, fundada

en la Buena fe, la igualdad, el derecho al trabajo y la educación, entre otros.

Tal como se observa desde una lectura inicial de la decisión de la administración pública, para el caso concreto el Ministerio de Educación Nacional de negar la convalidación de títulos propios españoles, no se llevó a cabo un mínimo o superficial estudio de las implicaciones constitucionales de su decisión con relación a los principios antes citados, ni de la eventual violación de derechos fundamentales de las personas que resultarían afectadas por el sorpresivo cambio de postura en el proceso de convalidación.

A continuación se presenta una breve descripción de las consideraciones que ha efectuado la doctrina y la jurisprudencia constitucional, centrando los elementos de análisis en el Principio de Confianza Legítima, fundamentado en el principio constitucional de Buena fe, frente a los principios de garantía del interés general y el principio de legalidad que entran en contradicción para el caso objeto de estudio.

3.2.1 Elementos que Configuran el Principio de Confianza Legítima

La expedición de la Constitución de 1991 fue la pauta para que la Corte Constitucional, que nace con la misma, marcara desde sus inicios un importante camino en lo que respecta al valor normativo de los principios constitucionales, entre ellos el de Confianza Legítima, fundamentado en la Buena fe, respecto del cual deviene la actuación del Estado para su protección. Sin embargo, si se ha partido del reconocimiento jurídico que le atribuye carácter vinculantes, a la luz de la misma Carta Política, deberá ser aplicado considerando las demás disposiciones del ordenamiento jurídico, cuyo trasfondo en otros escenarios, podría entrar en conflicto con otras normas o principios de rango constitucional.

Entonces, para efectos de un acercamiento al Principio Constitucional de la Confianza Legítima, desde el punto de vista de su contenido, se acudirá como principal fuente a las consideraciones de más de veinte años de jurisprudencia constitucional, la cual ha enriquecido sustancialmente el ámbito de aplicación, indicando también sus límites frente a otros principios constitucionales. En este sentido, la Corte ha mantenido desde sus inicios una clara postura frente a la aplicabilidad de la Confianza Legítima, principalmente en lo que atañe a la defensa de los administrados frente a la administración pública.

La Corte en su labor de construcción del contenido del Principio de Confianza Legítima, se centró en el estudio de las tensiones entre la relevancia que la Carta Política da a la protección del espacio público, que encarna el interés general, y otra serie de principios constitucionales, cuyo contenido elevan a preceptos de

obligatorio cumplimiento derechos fundamentales de las personas.

Señaló la Corte que, de un lado está el interés general en el espacio público que está igualmente en la mente de la Constitución, pues los bienes de uso público figuran, entre otros, en una categoría de tratamiento especial, ya que son inalienables, inembargables e imprescriptibles (art. 63, C.N.) y tienen destacada connotación de acuerdo con el artículo 82, ibídem, que la Corte quiere resaltar, así: "*Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular" y que termina ordenando que "las entidades públicas... regularán la utilización del suelo.... en defensa del interés común"*[69].

Es en este punto que la Corte advierte la necesidad de establecer un punto de equilibrio en el que los principios constitucionales, unos referidos a los derechos que reclaman protección del Alto Tribunal, tales como el derecho al trabajo, y por otra parte, el deber que le corresponde al Estado de velar por el interés general: *"Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcionada y que logre de manera armoniosa la relación entre los valores y principios consagrados en la Constitución, permitiendo al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de "velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común"* (CP art. 82), así como de *"propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar"* (CP art. 54)"[70].

En Sentencia T – 225 de 1992, la Corte, al confrontar y ponderar los principios que se encontraron en tensión, sentó las bases fundamentales que perfilan el Principio de Confianza Legítima, tomando como referente conceptual los planteamientos del autor García de Enterría, quien remitió a las raíces a partir de las cuales fue concebido este principio fundamental, garantista principalmente de los derechos e intereses de los ciudadanos por la jurisprudencia alemana, y consignado lo declarado por el Tribunal Europeo de Justicia en 1965, tal como se cita a continuación:

De tiempo atrás las autoridades han expedido licencias o permisos a vendedores ambulantes para el ejercicio de su oficio en determinadas zonas. Tal situación jurídica puede cambiar, siempre que se tengan en cuenta los intereses de las personas afectadas por ello. Como acertadamente lo expone García de Enterría: "A ese problema ha dado una respuesta adecuada el principio de protección de la confianza legítima, que, formulado inicialmente por la jurisprudencia alemana, ha hecho suyo el Tribunal Europeo de Justicia a raíz de la Sentencia de 13 de julio de 1965. Dicho principio, del que ha hecho eco entre nosotros la doctrina (GARCIA MACHO) y, posteriormente, el propio Consejo de Estado (vid. la Memoria del Alto Cuerpo consultivo del año 1988), no impide, desde luego, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público,

[69] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-225 de 1992. p 9
[70] Ibíd., p 11

pero sí le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que, dicho de otro modo, implica una condena de los cambios legislativos bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas[71]*.*

Es así como se empieza definir un postulado según el cual… *la actuación administrativa deberá asegurar la coexistencia de los derechos al espacio público y al trabajo*[72]*.*

Por otra parte, retomando los argumentos de autores como García de Enterría, es válido traer una cita de la obra del autor, Rafael Gómez – Ferrer Rincón, *El Derecho de los Operadores Históricos*, quien al medir los alcances del Principio de Confianza Legítima, refiriéndose al caso decidido por el Tribunal Supremo español, relativo a los perjuicios causados a empresas costeras extranjeras al variar el tiempo de exención del pago de Derechos Aduaneros, situación debatida entre los derechos adquiridos y los principio de Buena fe y Seguridad Jurídica, y la consolidación de la línea jurisprudencial a partir del tema de expedición de leyes de protección ambiental, que aunque relativo ahora a un tema urbanístico, *"…es de gran importancia, porque el Tribunal afirma ya claramente, el derecho a ser compensado por los perjuicios causados por la privación de expectativas, por exigencia de los principios de buena fe, seguridad jurídica, equilibrio de prestaciones y, ahora ya claramente, confianza legítima"*[73], tema respecto del cual el alto Tribunal concluyó declarando, que debía reconocerse una compensación teniendo en cuenta los daños causados como privación de las expectativas que fueron generadas con fundamento en principios como el de buena fe, seguridad y confianza legítima.

Aquí se refiere el autor a un aparte de la Sentencia, cuando el Tribunal hace una consideración a las condiciones individuales que se llegan a ver afectadas por las variaciones de las disposiciones de *"aplicación de la organización común"*, que *"…el principio de protección de la confianza legítima prohíbe a las referidas Instituciones modificar dicha normativa sin acompañarla de medidas transitorias, a menos que un interés público perentorio se oponga a la adopción de dicha medida*"[74]. Al remitirse a otros precedentes jurisprudenciales, el autor resalta que *"…nadie puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima, si la Administración no le ha dado unas seguridades concretas"*, y haciendo referencia a una obra de Federico A. Castillo Blanco, indicó que *"…el corolario de este criterio es que el cambio de regulación que prive de una expectativa a un particular causándole un daño podrá dar lugar a responsabilidad*

---

[71] Ibíd., p 11
[72] Ibíd., p 12
[73]GÓMEZ, Rafael y RINCÓN, Ferrer. La Transición a la Competencia: Sus costes y sus posibles compensaciones; Un estudio Crítico. España: INAP-Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, 2013. p 365.
[74]Ibíd., p. 369.

del Estado legislador cuando haya vulnerado una condición de confianza legítima"[75].

También, a partir de una cita de Emilio Guichot Reina, docente investigador de la Universidad de Sevilla, se refirió "…*a los requisitos necesarios para la aplicación del principio de Confianza Legítima en el Derecho Comunitario",* así: *"…i La Impredecibilidad de cambio; ii Actuación previa que genere dicha confianza legítima; iii buena fe y razonabilidad de la pretensión del demandante; iv la inexistencia de un interés público superior por el que deba descartarse; v por último, parece aludir al requisito de la singularidad al señalar que la ratio última consiste en garantizar una mínima justicia material en el caso concreto que impida que unos operadores singulares, soporten una carga que, respecto a ellos, es desproporcionada*…".[76]

En el mismo sentido, Gómez Ferrer-Rincón, con base en una cita del Tribunal Supremo Español, enfatiza en la condición de que debe darse como presupuesto para la violación de ese principio, en el sentido "…*que el derecho a reclamar protección de la Confianza Legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración Comunitaria le ha hecho concebir esperanzas…"*[77]. De entrada los fundamentos de la confianza legítima se trazan desde las tensiones entre el Interés General y el Interés Particular, pero mediados por las condiciones de mayor o menor responsabilidad de la Administración Pública al generar ambientes de confianza, y del desproporcionado perjuicio que ésta le cause al particular con las medidas de cambio adoptadas.

3.2.2 Fundamento Central del Principio de la Confianza Legítima. Entre el Interés General y el Interés Particular

Uno de los principios fundamentales del Estado colombiano es el de la prevalencia del interés general sobre el interés particular. De tal manera que de existir algún tipo de confrontación entre uno y otro, en la decisión que al respecto sea tomada, deberá ser emitida a favor de los intereses generales, si se tiene en consideración que debe protegerse aquello que vaya en beneficio de la colectividad[78]. Como se indicó anteriormente, hay una necesaria correlación entre las tensiones que se presentan entre el interés general y el interés particular para delimitar los alcances del principio de la confianza legítima.

---

[75]Ibíd., p. 370
[76]Ibíd., p. 371, Nota pie de página.
[77]Ibíd., p. 369.
[78]CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Óp. Cit. p.1. art. 1" Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

La relación entre administración y administrados esboza el gran problema de establecer las delimitaciones legales de los derechos de éstos últimos frente a la administración, los cuales en virtud de su potestad y ejercicio de las finalidades del Estado pueden ser limitados. Esta potestad determina la imprescriptibilidad de los bienes de uso público por la ocupación temporal de los particulares, (art. 63 C.P.), pero al mismo tiempo, la Confianza Legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una norma, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la Colectividad.

Dicho lo anterior, resulta conveniente en este punto hacer una breve referencia a los elementos centrales que soportan el Principio de Confianza Legítima, que ha sido perfilado como desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia, uno de los cuales que emana del artículo 83 de la Carta: El Principio de la Buena fe[79].

A partir del precepto constitucional, cuyo mandato enmarca las actuaciones tanto de los particulares como de la administración pública, la Corte Constitucional ha expresado que la buena fe *"incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales…". "De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico"*[80].

Observamos entonces que al sentar las bases que definen con claridad los alcances y elementos que delimitan el Principio de Confianza Legítima, éste se estructura como columna vertebral de defensa de los derechos de los administrados frente a las disposiciones y tensiones que se presentan entre estos como interés particular, y el interés general. Así lo expresó claramente la Corte Constitucional, en la Sentencia T - 617 de 1995.

Es así como la Confianza generada por la administración en el administrado, lleva implícita la actuación de buena fe, por parte del primero, en la medida que ya tiene en su actuación, la orientación que ha recibido desde todo un contexto de antecedentes de decisión de la segunda, que de manera expresa o tácita, ha generado entre las dos una relación basada en la tranquilidad, en la confianza y de honestidad en una o varias situaciones que resultan claramente reguladas, "…*Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo,*

---

[79] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Óp. Cit. p.26. art. 83°. "Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

[80] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-131 de 2004.

superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida".[81]

Según la Corte, las relaciones de la Administración con los administrados se enmarcan dentro del ámbito de estos principios, los cuales imponen tanto a las instancias gubernamentales, el deber de mantener ante los administrados la debida transparencia y lealtad en sus decisiones, en razón de la confianza generada durante el ejercicio de competencias, y a ellos mismos también les impone el deber de regir sus actuaciones atendiendo las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, a la luz de las consideraciones del Alto Tribunal, los administrados *"…confían en la Administración sólo cuando la administración actúa en nombre de sus intereses y en aras de dar cabal cumplimiento a los fines estatales. Cuando la actuación de la Administración Pública no corresponde a la finalidad reconocida por los administrados, la confianza se desvanece y, por tanto, también la legitimación del poder de la administración".*[82]

Resulta entonces que al presentarse conflictos entre el interés general y un interés particular, la Confianza Legítima se constituye en uno de los fundamentos centrales para delimitar o "limitar" en lo posible el principio constitucional que establece que en todo caso de diferencias entre uno y otro, en todo caso deberá prevalecer el interés general. En aquellos casos donde el interés particular en conflicto esté debidamente fundado en una actuación amparada en la buena fe y en la confianza legítima en la administración pública, le corresponde a esta propender por el amparo también de ese interés particular.

3.2.3 El Principio de la Buena fe en la Confianza Legítima[83]

Ya se ha hecho referencia lo expresado por la Corte Constitucional sobre la buena fe como elemento esencial que sustenta la confianza en las relaciones entre las instancias estatales y los particulares, y a partir del cual, ha reiterado el alto

---

[81] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T - 617 de 1995.

[82]VIANA, María José. El principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano, Primera Edición. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2007. p 53

[83]La conducta de la administración en concepto de la Sala, vulneró el principio de confianza que debe preceder toda relación entre el administrado y el administrador. Porque si bien es cierto el Distrito, mediante acto administrativo -Acuerdo del Concejo Distrital número 19 de 1987- concretó un principio de solución razonable, por cuanto previó y proyectó la entrega de lotes con servicios con exoneración del pago de la cuota inicial, aspecto que tenía en cuenta la necesidad de vivienda y capacidad económica de los ocupantes del espacio público en comento, sólo fue una solución parcial para algunos de los ocupantes que obviamente no pueden ser protegidos por las determinaciones que se adoptaran en el presente fallo, también es cierto que algunos de los peticionarios afirman que para ellos no ha habido solución. Esto incide en el caso concreto en un doble aspecto: Por un lado no se ha desocupado el lote pese a su carácter de bien de uso público y a la prevalencia del interés general, y por el otro, para algunas personas no ha habido otorgamiento de soluciones de vivienda por cuanto en la fase de ejecución se les entregó lo proyectado a personas ajenas al conflicto con criterio de clientela política.

tribunal, se debe dar una especial protección a los intereses y derechos de los administrados, cuando al sufrir cambios inesperados y abruptos en la consideración jurídica por parte de los organismos del Estado, aminorando en lo posible su perjuicio o afectación[84].

No obstante, ha sido clara también la Corte al indicar que, el hecho de que la Buena fe esté consagrada constitucionalmente, en el sentido de presumirse en todas las actuaciones, no quiere decir necesariamente que sea ésta una presunción absoluta, dado que al igual que los demás principios constitucionales, en aras de la protección de otros principios también de rango constitucional, será objeto de limitaciones, que a la vez permitan perfilar sus verdaderos alcances, sin que esto en ningún momento pueda ser considerado como un desconocimiento o restricción injustificada[85].

Sobre este punto la Corte Constitucional, en Sentencia T-460 de 1992, ha dado la relevancia que merece, al indicar, que *"… el principio es la confianza, expresada en la presunción de buena fe, mientras que las excepciones al mismo, es decir, aquellas ocasiones en las cuales pueda partir el Estado del supuesto contrario para invertir la carga de la prueba, haciendo que los particulares aporten documentos o requisitos tendientes a demostrar algo, deben estar expresa, indudable y taxativamente señaladas en la ley. De tal modo que el servidor público que formule exigencias adicionales a las que han sido legalmente establecidas, vulnera abiertamente la Constitución e incurre en abuso y extralimitación en el ejercicio de sus atribuciones"[86].*

"Desde luego, lo dicho implica que el mencionado principio también tiene sus límites y condicionamientos, derivados de otro postulado fundamental como es el de la prevalencia del interés común. En modo alguno puede pensarse que el

---

[84]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T – 460 de 1992. En el diario acontecer de la actividad privada, las personas que negocian entre sí suponen ciertas premisas, entre las cuales está precisamente el postulado que se enuncia, pues pensar desde el comienzo en la mala fe del otro sería dar vida a una relación viciada. Si este principio es fundamental en las relaciones entre particulares, con mayor razón tiene validez cuando ellos actúan ante las autoridades públicas, bien en demanda de sus derechos, ya en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, toda vez que el Estado y quienes lo representan deben sujetar su actividad al objetivo de realizar el bien común, sobre la base de las previsiones trazadas por el legislador, en vez de crear dificultades a los gobernados y entrabar innecesariamente el desenvolvimiento de las múltiples relaciones que con ellos deben forzosamente establecerse.
Así, por ejemplo, la sola voluntad de un servidor público no es suficiente a la luz de la Carta Política en vigor para exigir autenticación de firmas, presentación de documentos, imposición de sellos, trabas inoficiosas, términos no previstos en ley o reglamento, para apenas indicar algunos de los requerimientos favoritos del burócrata, ya que varios preceptos constitucionales remiten a la ley como única fuente de tales exigencias.
[85]CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Óp. cit. p.26. art. 83. Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.
[86] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T – 460. Óp. cit. p. 2

principio de la buena fe se levante como barrera infranqueable que impida a las autoridades el cumplimiento de su función, pues, mientras la ley las faculte para hacerlo, pueden y deben exigir los requisitos en ella indicados para determinados fines, sin que tal actitud se oponga a la preceptiva constitucional"[87].

Con el anterior argumento la Corte en su sabiduría, rompe el principio de buena fe como algo absoluto, pues si bien se trata de una presunción constitucional, debe analizarse frente a lo que también representa el interés general desde el punto de vista constitucional, dado que no es factible que las actuaciones de los particulares fundadas en la mala fe, tengan posibilidad de recibir el mismo tratamiento o consideración que aquellas basadas en la buena fe, aún en aquellas situaciones en la que se hubiera presentado un perjuicio a sus intereses de parte de la administración.

3.2.4 Límites del Principio de Confianza Legítima

El principio de la confianza legítima es una de las más importantes herramientas jurídicas para resolver las tensiones y conflictos entre los intereses público y privados, fundamentalmente en aquellos escenarios en los que la administración, dados los antecedentes, dio aceptación o incluso promovió directamente determinadas situaciones, generando ambientes de confianza en cuanto a las expectativas favorables para el administrado, pero, de manera sorpresiva e intempestiva, decide cambiar o modificar radicalmente su tratamiento basado en la aceptación, para romper con dichas condiciones de confianza. Es por esta razón, que encuentra una clara justificación la protección de las expectativas de quienes han actuado de buena fe y con la plena confianza de que la Administración respetará las condiciones jurídicas que previamente había garantizado.

Es esta confianza la que a la luz del principio constitucional en estudio, el administrado tiene en la administración, la que de ser desconocida de manera súbita, conlleva el rompimiento también con otras las garantías y derechos que tienen protección constitucional. En este sentido el Estado tiene el deber de respetar y proteger la confianza fundada en la buena fe que han depositado los administrados, y de subsanar las omisiones que pueden estar llevando a la administración a la configuración de actuaciones que son contrarias a la legalidad, y que pueden también resultar contrarias a la constitución política. De lo anterior surge la importancia de preguntarnos por la obligatoriedad que tiene o no el Estado, de darle permanencia a situaciones que estén contrariando las disposiciones legales y constitucionales, en pro de garantizar otros derechos de los titulares que ya han asumido la seguridad de garantía de sus particulares condiciones.

La misma Corte señaló que, "…*El principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria*

---

[87] Ibíd., p. 2

el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas"[88].

Por lo tanto, pese a que las decisiones que toma la administración pública deben en principio ser orientadas a hacer prevalecer el interés general sobre el interés particular, en aras del respeto del principio de confianza legítima, no deben ahorrarse los esfuerzos desde los agentes del Estado para menoscabar lo menos posible los intereses particulares[89] que con las decisiones de la administración se vean eventualmente lesionados, de allí la relevancia que adquieren las medidas transitorias por medio de las cuales se pueden lograr y equilibrar los dos objetivos fundamentales señalados[90].

---

[88]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T – 364 de 1999

[89]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-729 de 2006, fijó unos criterios que hacen procedente la aplicación del principio de confianza legítima a los vendedores informales, quienes "*ante la imposibilidad del Estado de asegurar una política de pleno empleo, deben hacer uso de la informalidad para garantizar su subsistencia*", a través de la ocupación del espacio público que, usualmente, goza de apariencia de legalidad merced a las acciones u omisiones de las autoridades, entre las que se destacan, el otorgamiento de licencias o permisos o la simple tolerancia por parte de la administración de su uso indiscriminado[89]. Tales criterios son del siguiente tenor:
"para que pueda concluirse que se está ante un escenario en el que resulte aplicable el principio en comento deberá acreditarse que[89] *(i) exista la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, lo que para el caso propuesto se acredita a partir de la obligación estatal de proteger la integridad del espacio público y los derechos constitucionales que son anejos a su preservación; (ii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre administración y los ciudadanos, la cual es connatural a los procedimientos de restitución del espacio público ocupado por vendedores informales; (iii) se trate de comerciantes informales que hayan ejercido esa actividad con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar el espacio público por ellos ocupado y que dicha ocupación haya sido consentida por las autoridades correspondientes*[89] *y* [iv] *la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad, deber que la jurisprudencia constitucional relaciona con el diseño e implementación de políticas razonables, dirigidas al otorgamiento de alternativas económicas que garanticen la subsistencia de los afectados con las medidas de restitución del espacio público"*[89].

[90] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T 617 DE 1995. El espacio público y los bienes de uso público deben ser protegidos y al hacerlo el funcionario policivo cumple con su deber y por lo mismo su conducta es legítima y la orden que da de desalojo a quienes lo ocupan tiene la obligatoriedad propia del acto administrativo. Lo anterior no significa que para los casos de las presentes acciones de tutela los ocupantes queden desamparados. Esta Sala de Revisión considera que algunos de los derechos

3.2.5 Medidas Transitorias como Garantes del Principio de Confianza Legítima[91]

La jurisprudencia constitucional, resalta nuevamente los elementos propios de la esencia del Principio de Confianza Legítima como pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico constitucional, dando primordial relevancia dentro de éstos, al elemento transitorio, que en la mayoría de las situaciones que se presentan, cuando la administración toma decisiones abruptas modificando condiciones aparentemente seguras para el administrado[92], debe prever, mecanismos o procedimientos necesarios de transitoriedad tendientes a asegurar los derechos y demás garantías constitucionales que ante dicha situación[93], que se vean

---

fundamentales invocados por los peticionarios encuentran protección constitucional a través de la figura de la CONFIANZA LEGITIMA.

[91]También como una expresión del principio de la buena fe está el respeto al acto propio. La sentencia T-827/99 dice que el respeto del acto propio requiere de tres condiciones para que pueda ser aplicado: a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz. b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción –atentatorio de la buena fe- existente entre ambas conductas. c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas.

[92]Así lo ha establecido esta Corte, en sentencia SU-360 de 1999:

"... las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables sólo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable...".

Esta Corporación ha establecido en diferentes pronunciamientos el alcance y los límites propios del deber de proteger la integridad del espacio público, indicando algunos requisitos a los que deben sujetarse las autoridades al momento de darle cumplimiento; pero únicamente lo ha hecho respecto de la situación específica de quienes se encuentran ocupando tal espacio como vendedores informales amparados por la confianza legítima. Es en este escenario en el que, no obstante dar prevalencia al interés general a través de la recuperación del espacio público con la ejecución de órdenes de desalojo, se han respetado los derechos fundamentales de quienes lo ocupan amparados por dicho principio, mediante la adopción de medidas alternativas de reubicación para los afectados.

[93] Sentencia T-372 de 1993. Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían Espacio Público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; "reequilibrar" como dice García Enterría.

quebrantados por el cambio de regulación de una situación jurídica a otra, y que cambian sustancialmente las circunstancias que durante un determinando período de tiempo, se enmarcaron las relaciones administración - administrado[94].

En efecto, respecto de las normas transitorias que pretenden regular la transición de una legislación a otra en determinados temas o instituciones, la Corte Constitucional ha dicho que *"…en función del principio de confianza legítima, que encuentra sustento constitucional en la buena fe (Constitución Política de Colombia art. 83), tal y como esta Corte lo ha señalado, lo único que constitucionalmente se puede exigir del Legislador es que la normatividad establezca un período razonable de transición, que permita a quienes venían ejerciendo esa actividad, ajustarse a las nuevas regulaciones"*.

En el presente caso es claro para la Sala que el legislador ha dispuesto el respeto por el mencionado principio de confianza legítima. Éste, en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación *"…fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, 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. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación…"*[95] [Subrayado fuera de texto].

En el mismo sentido, se afirmó por el Alto Tribunal colombiano en la sentencia C-074 de 2004, lo siguiente: *"*[l]*a Corte considera que una norma legal transitoria es aquella expedida para un fin específico y concreto o por un período de tiempo determinado. Usualmente tiene como objetivo evitar que durante el tránsito de una normatividad constitucional o legal a otra se presenten vacíos, inseguridad jurídica o traumatismos respecto del asunto nuevamente regulado.* [Subrayado fuera del texto].

De esta manera, las normas de transición no pretenden favorecer a unos y desfavorecer a otros. Pretenden por el contrario, reconocer que el régimen que se

---

[94]Si una de las bases es la buena fe, ello significa que no puede la administración adoptar conductas omisivas que afecten derechos particulares que crean en éstos una convicción objetiva, fundada en hechos externos, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.

[95]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T – 053 de 2008.

instaura requiere de un momento de transición, que lo haga racional y efectivamente aplicable.

3.2.6 Principios de Confianza Legítima, Seguridad Jurídica, y Derechos Adquiridos

Como parte de los postulados centrales que orientan la definición del Principio de Confianza Legítima, la Corte Constitucional en Sentencia T-020 de 2000, se refirió a la relación existente entre este principio y el de la seguridad jurídica, su vinculación al respeto del acto propio y buena fe, con el objetivo de proteger al administrado *"…frente a las modificaciones intempestivas que adopte la Administración, desconociendo antecedentes en los cuales aquél se fundó para continuar en el ejercicio de una actividad o en el reclamo de ciertas condiciones o reglas aplicables a su relación con las autoridades"*.

En consecuencia expresó la Corte, *"que si una determinada Administración adopta como política, digna de ejecutar prioritariamente en una ciudad o municipio, la recuperación del espacio público -que, se repite, tiene fundamento en la propia Carta-, aplique el aludido procedimiento, pero debe anotarse que, para no contrariar la Constitución ni cercenar derechos fundamentales, no se trata de un uso arbitrario de la facultad, pues ésta debe someterse a postulados como los del debido proceso, la protección especial al trabajo, la igualdad y la confianza legítima del ciudadano"*[96].

De acuerdo con la construcción jurisprudencial, la Confianza Legítima que, es una *"derivación del principio de la buena fe"*, pero también encuentra relación directa con el debido proceso, que la administración pública debe cumplir para garantizar los derechos de los particulares afectados con las medidas de cambio.

Ahora, la Corte en la Sentencia C – 836 de 2001 destacó también el vínculo entre los principios constitucionales, indicando que en su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. La confianza no sólo está fundada en la sola publicidad del texto de la ley, o las normas que eventualmente regulan una determinada situación, "*ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad", elemento central para el desarrollo del presente trabajo."…Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme. En virtud de lo anterior, el análisis de la actividad del Estado como administrador de justicia no se agota en el juicio sobre la legalidad de cada decisión tomada como un acto jurídico individual, pues no se trata de hacer un estudio sobre la validez de la sentencia, sino de la razonabilidad de una conducta estatal, entendida ésta en términos más amplios, a partir de los principios de continuidad y de unidad de la jurisdicción".*

[96]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T – 020 de 2000

Finalmente, la Corte hizo claridad en cuanto a los límites existentes entre la Confianza Legítima y el Derecho Adquirido, en la Sentencia C-478/98, dado que, como se expuso a lo largo de este trabajo, la Confianza Legítima tiene una especial protección de las disposiciones normativas que sean posteriores a la situación configurada, mientras que en el segundo principio tiene una clara relación con la aplicación de la ley en el tiempo y la prohibición de la retroactividad, "…pues en principio una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio la ley puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho".

De manera más clara, la Corte enfatizó que el principio de Confianza Legítima pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades, por lo que se centra entonces en *"…situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades"*. Para la Corte, la "confianza legítima" no es propiamente un límite a la posibilidad de que el Legislador derogue una normatividad anterior, pues la persona no goza de un derecho adquirido sino de una situación que eventualmente puede ser modificada, de tal manera que se trata de una mera expectativa.

"Es cierto que se trata de una suerte de expectativa que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación que lo amparaba se seguiría manteniendo. Sin embargo, es claro que la protección de esa confianza legítima, y a diferencia de la garantía de los derechos adquiridos, no impide que el Legislador, por razones de interés general, modifique las regulaciones sobre un determinado asunto, por lo cual mal puede invocarse este principio para solicitar la inexequibilidad de una norma que se limitó a suprimir un beneficio de fomento"[97].

3.3 Tensiones entre el Principio de Confianza Legítima y el Principio de Legalidad

Como ya se expresó, los principios de Confianza Legítima y de Buena fe no son absolutos, y por lo tanto, el ámbito que determina su amplitud o posibles restricciones, es determinable de acuerdo con las circunstancias que determinan la solución para cada caso concreto.

En este sentido, lo analizado sobre el tema, junto a los postulados de la Corte Constitucional que a lo largo del presente trabajo se ha expuesto, han hecho referencia a la limitación que pesa de dichos principios respecto del principio de

[97]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C-478 de 1998

legalidad, ligado este último a la defensa del interés general sobre el cual se funda el Estado Social de Derecho colombiano. De acuerdo con lo anterior, la tensión que se presenta entre estos dos principios se relaciona específicamente en la actuación de los administrados, cuando amparados en el principio de la Buena fe, han incurrido en conductas que desconocen disposiciones del sistema jurídico, poniendo en riesgo el interés general que este último debe defender.

No obstante, se encuentra jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que, pese a la situación de ilegalidad en la que se han dado los supuestos de hecho relacionados con el comportamiento o actuación de los administrados, se ha propugnado por la defensa casi que incondicional del principio de Confianza Legítima, como ocurrió en la Sentencia SU-601[A] de 1999, al proteger este principio en defensa de los vendedores ambulantes, señalando que se configura este principio, cuando la administración ha, de hecho, autorizado que una conducta se preserve en el tiempo pese a su situación de informalidad o de ilegalidad, dando facultad al paso del tiempo, de configurar como legales conductas que inicialmente no se encontraban amparadas por la legislación.

En el llamado *Caso de Los* Comuneros, la Corte se pronunció en los siguientes términos: *"La razón central para considerar que en las presentes tutelas no se excluyen el derecho al espacio público, a la protección de los bienes del Estado y el Derecho a la vivienda de unos ocupantes a quienes se les ha tolerado dicha ocupación, encuentra su fundamento en la teoría de la* ***confianza legítima*** *sustentada en el principio general de la* ***buena fe.***"[98]

"…En las tutelas que motivan este fallo, los ocupantes del espacio público de buena fe creyeron que la administración del Distrito colaboraría en una solución paralela al desalojo, pasaron muchos años y la administración Distrital ni desalojó ni solucionó un problema que con sus omisiones contribuyó a crear…"[99].

Agregó la Corte, que el principio de la buena fe se presenta en el campo de las relaciones Administrado y Administración, *"en donde juega un papel no sólo señalado en el ámbito del ejercicio de los derechos y potestades, sino en el de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes, comporta la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona".*[100]

Es precisamente en este contexto de tensión entre principios constitucionales que enmarcaremos nuestra discusión sobre el posible desconocimiento de los principios de Confianza Legítima y Buena fe en lo que respecta a la decisión del

---

[98] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-617 de 1995**.** M.P. Alejandro Martínez Caballero. p 31.

[99] Ibíd., p 31.

[100] Ibíd., p 31. de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, p. 43.

Ministerio de Educación Nacional, de suspender el proceso de convalidación de títulos propios españoles a partir de julio de 2008.

4. Los Principios de Confianza Legítima y Buena fe en el Proceso de Convalidación de Títulos en Colombia

Después de más de dos décadas de la procedencia del reconocimiento de los títulos propios españoles por parte del ICFES y el Ministerio de Educación

Nacional, este último organismo el Estado de manera repentina tomó la decisión de suspender dicho reconocimiento a partir de junio de 2008, tras hacer un estudio del sistema educativo español y replantear el aval que le venía dando a los títulos propios, fundamentando su decisión en la no oficialidad de dichas titulaciones.

A manera de antecedente, nos referimos a dos factores que pudieron haber incidido en todo este proceso: Uno correspondiente a las reformas que tuvo el sistema educativo español, referido particularmente al año 2005, cuando en España se dio cabida a los títulos de Máster Oficiales, dado que hasta esa reforma orientada a armonizar los niveles de estudios con los de toda Europa, únicamente existían los títulos oficiales de pregrado y de Doctor, organizados en tres ciclos, los máster hasta ese momento existentes eran los Máster Propios. Es lógico entonces que ante la abierta y variada oferta de universidades, institutos y centros de estudios españoles, con estudios de Máster que iban desde dos años cumpliendo con la rigurosidad de la investigación, hasta cursos relámpago intensivos que podían durar tres o seis meses, la proliferación de estudios, especialmente en América Latina fue muy grande; unido esto a la circunstancia generada por las facilidades de daba el tener el mismo idioma, generando gran demanda de estos programas. El segundo factor que pudo tener relación con la decisión del Ministerio de Educación, fue la tendencia a los cambios de políticas y criterios por parte de la administración pública. Es claro que los cambios internos en una entidad administrativa del Estado, como el MEN, pueda conllevar a cambios en sus directivos, sin embargo, en aras de la unidad de las políticas del gobierno frente a un determinado tema, no nos resulta comprensible, cómo en menos de cinco años, tiempo en el que estaba a cargo del Viceministerio de Educación Superior este trámite de convalidación, se toma una decisión tan drástica, pese al conocimiento que ya se tenía sobre la naturaleza jurídica de los títulos propios, y con el agravante de no establecer un período transicional para la debida asimilación por parte de los particulares.

Por lo anterior, analizaremos en el presente aparte la problemática generada por la decisión del Ministerio de Educación de no continuar con el reconocimiento de los títulos propios, teniendo como punto de referencia el pronunciamiento de la Oficina Jurídica de esa misma cartera, en julio de 2008. Respecto a esta decisión podemos decir que, si bien parte de su fundamento se remitió al principio de legalidad, en tanto que se trataba de títulos a los que la legislación española no otorgaba el status o carácter de oficiales, era imperioso para el Viceministerio de Educación Superior, hacer prevalecer la normativa colombiana (artículo 1º de la Resolución 5547 de 2005) en el sentido que un títulos sometido al trámite de convalidación, debía ser reconocido como título de educación superior por la legislación del país de origen. Esto hasta cierto punto resulta un argumento válido, pues mal se haría en obligar a un Estado a reconocer estudios que no tienen soporte oficial en su país de origen. Sin embargo, lo cuestionable aquí, es que no se brindó ninguna alternativa para el reconocimiento de los títulos de quienes ya habían adelantado dichos programas, o venían cursándolos, no de manera caprichosa, sino amparados en la confianza generada por la misma instancia gubernamental con anterioridad a esta fecha. Incluso a quienes tenían en curso el trámite de convalidación y por cuestiones del azar, no lograron la decisión del Ministerio, antes de que revivieran las dudas sobre los títulos propios, y

consecuentemente la Oficina Jurídica de la entidad emitiera su concepto antes mencionado.

4.1 Validez de los Títulos Propios Españoles en Colombia y el Principio de Confianza Legítima. Valoración de la Confianza Legítima frente a los Principios de Igualdad y Buena fe

La gran pregunta que da origen al presente trabajo es, por qué el Ministerio de Educación Nacional, en el años 2008 decide suspender la convalidación de los títulos propios españoles, sin tener en cuenta el proceso anterior y los antecedentes que rodearon la reglamentación española, en beneficio de principalmente los colombianos que optaron por estudiar en España.

La decisión del Ministerio de Educación Nacional atendiendo a las consultas del sistema educativo español, tiene como fundamento el Principio de Legalidad, de acuerdo con el concepto de la Oficina Jurídica de esa entidad, emitido en los siguientes términos:

"…Esta Oficina considera que ante la situación planteada, dentro de un Estado de Derecho como el nuestro, la regla de conducta debe ser la de ajustarse a derecho. En consecuencia, aunque las situaciones definidas con anterioridad gocen de presunción de legalidad y se configuren como derechos adquiridos para sus titulares, las nuevas situaciones que están pendientes de definición deben atender las disposiciones vigentes, que por demás han sido conocidas oficialmente por la administración…"[101].

"… las autoridades administrativas colombianas en el proceso de convalidación de títulos españoles, deben atender las disposiciones relativas expedidas por el gobierno español y considerar lo señalada en la Ley orgánica 4 de 2007, que reconoce a las universidades la posibilidad de otorgar títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional, y otros títulos, denominados propios, que no cuentan con ese reconocimiento. (Subrayado fuera de texto) Igualmente, considerar el Real Decreto 1393 de 2007 que solo otorga efectos académicos y oficiales a los títulos universitarios oficiales. (…)"[102]

Para el Ministerio de Educación Nacional, mal haría en reconocer efectos de oficialidad a unos títulos que en su propio país no gozan de este reconocimiento,

[101] MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, OFICINA JURIDICA. Concepto emitido por Jurídica ante la consulta la dirección de calidad de la educación superior del Ministerio de Educación. 2008. P 1-2

[102] Ibíd., p 1-2

considerando un fundamento que conlleva, aparentemente, a acatar el principio de legalidad. Es decir, si a la luz de la Resolución 5547 del 2005 del Ministerio de Educación Nacional, un título otorgado por una institución educativa internacional no se enmarca dentro de aquellos de los cuales se predica la legalidad, no es procedente reconocerlo en Colombia y otorgarle efectos académicos y legales, el gobierno nacional debe velar por esta condición en el ejercicio de la inspección y vigilancia.

No obstante, respecto al alcance del principio de legalidad, la Corte Constitucional *"…resalta el carácter secuencial y reglado de la actuación de los poderes públicos para la consecución de los fines legal y constitucionalmente establecidos. Estas actuaciones deben ajustarse al principio de legalidad y atender otros principios constitucionalmente relevantes como la buena fe*[103] *y la confianza legítima de los administrados"*[104]. Tratándose de Principios cuyos alcances fueron debidamente analizados en el capítulo tercero del presente trabajo, y que refieren al deber de respetar y proteger la confianza fundada en la buena fe que han depositado los administrados en las entidades del Estado, y como lo manifestamos también, el deber de subsanar las omisiones que pueden estar llevando a la administración a la configuración de actuaciones que son aparentemente contrarias a la legalidad, se constituyen también en otro de los principios en los que se fundamenta el Estado.

De lo anterior deviene la importancia de preguntarnos nuevamente por la obligatoriedad que tiene o no el Estado, de darle permanencia a situaciones de las que podría afirmarse, están contrariando las disposiciones legales y constitucionales, en pro de garantizar otros derechos de los titulares que ya han asumido la seguridad de garantía de sus particulares condiciones. Es el conflicto que en su momento presentó para el Ministerio de Educación Nacional, la decisión de velar por el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 5547 de 2005, en cuanto a la legalidad de las titulaciones de educación superior otorgadas por universidades extranjeras, para el caso en estudio, los títulos propios españoles, o los derechos de todas las personas que adelantaron programas conducentes a esos títulos, particularmente aquellos amparados en el principio constitucional de confianza legítima.

No se trata en este caso de hacer un juicio a las actuaciones y decisiones del Ministerio de Educación Nacional, pero sí, de hacer un análisis de tipo constructivo, que le permita a la administración pública reflexionar acerca de los principios y derechos que devienen de nuestra constitución política, las transformaciones de nuestro sistema jurídico derivado de la Constitución de 1991 y la Jurisprudencia constitucional, en cuanto ahora hay que considerar todo un marco de principios de rango normativo, y que no pueden de ninguna manera pasar desapercibidos por los entes que conforman la administración pública del Estado Colombiano.

---

[103]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU 339 de 2011. p 20 (Ver sentencia T-502 de 2010).
[104]Ibíd., p.20 (Ver sentencia T-048 de 2009)

Recapitulando, es claro que el Ministerio de Educación Nacional se enfrentó a la decisión de continuar o no con la convalidación de estos títulos, pero sus breves consideraciones sobre la decisión, se limitaron a argumentar, que por encontrarnos en un Estado de Derecho, debía imperar las disposiciones legales vigentes ante cualquier situación que pudiera implicar un desconocimiento del derecho a la igualdad, dadas las situaciones previas ya causadas y constituidas en derechos adquiridos para quienes ya convalidaron su título propio. Nótese que dicha argumentación en ningún momento refiere al Estado Social de Derecho en el que se encuentra fundada nuestra constitución política, y no hace siquiera mención a otros principios constitucionales que pudieron ser desconocidos, como ocurrió con el de la Confianza Legítima, principio analizado a profundidad en el capítulo tercero del presente trabajo.

Es así como se puede concluir que la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, de suspender el reconocimiento o convalidación de títulos propios españoles a partir de junio de 2008, desconoció el principio constitucional de confianza legítima, que como ya se expuso, es una *"derivación del principio de la buena fe"*, buena fe que se tuvo en una administración que hasta ese momento fue garante de los derechos de quienes optaron por estudiar esos programas, y que de manera directa y sorpresiva, quebrantó también el derecho al debido proceso, que la Administración Pública debe cumplir para garantizar los derechos de los particulares afectados con las medidas de cambio. Lo mínimo que ameritaba esta decisión, era definir un período transicional para proteger a quienes ya tenían expectativas de convalidación de sus títulos con base en los precedentes ya configurados.

4.2 Controversias sobre el Trámite de Convalidación de Títulos Propios. El caso Convalidación de Títulos Españoles en Colombia y Problemáticas Jurídicas en el tiempo – Sentencias T – 956 de 2011 y T – 232 de 2013

Cuando el Ministerio de Educación Nacional decidió negar la convalidación de títulos propios españoles en junio de 2008, las personas directamente afectadas por este cambio de criterio de la administración pública, interpusieron los recursos establecidos por la ley para impugnar ante la misma administración, encontrando la barrera ya inamovible, sin lugar a discusión sobre la falta de efectos oficiales de los títulos propios, por lo tanto fueron confirmadas.

Ya en el plano de los mecanismos judiciales, la Acción de Tutela se convirtió en una alternativa , sin embargo, en las primeras instancias no fueron receptivas a las pretensiones de los afectados, hasta que fueron objeto de revisión por la Corte

Constitucional de Colombia, Alto Tribunal que determinó que en efecto la Administración Pública, vulneró derechos constitucionales al no proceder de acuerdo con el trámite establecido en las normativas emitidas por el Ministerio de Educación Nacional para adelantar el trámite de reconocimiento.

Con la Sentencias de Tutela No. 956 de 2011 y No. 232 de 2013, la Corte Constitucional de Colombia define el marco jurídico para el análisis del reconocimiento de títulos de educación superior internacionales en Colombia, que, como en algún aparte del presente trabajo, se enmarca en el deber del gobierno nacional de garantizar, tanto el derecho a la igualdad de quienes han completado programas similares en el territorio nacional, como la idoneidad de quienes ingresan al país a ejercer determinada profesión u oficio, en tanto se debe garantizar que cuentan con un nivel académico de preparación igual o superior al que se brinda en Colombia.

En el fallo de Tutela 232 de 2013, indica la Corte sobre el trámite de Convalidación, que *"…se ha pronunciado acerca de la importancia de dicho procedimiento, resaltando que se trata de parte del deber de vigilar las instituciones de educación nacional; puesto que sólo así el Estado logra garantizar la idoneidad de la preparación que recibieron quienes ejercen determinado oficio en Colombia. Adicionalmente, se ha resaltado que el trámite de la convalidación garantiza la igualdad entre quienes ejercen una misma profesión y han estudiado en el territorio nacional y en el extranjero, puesto que los mismos requisitos de nivel académico les serán exigidos"*[105].

Es decir, que el Alto Tribunal reconoce como un presupuesto del proceso de convalidación, el de garantizar la idoneidad de quienes han adelantado estudios con instituciones de otros países. No obstante, en las sentencias No. 956 de 2011 y 232 de 2013, destaca también el primordial deber de velar por los derechos de a la igualdad y el derecho al trabajo.

El artículo 86 Constitucional establece una excepción a la regla de la subsidiariedad, en el sentido de señalar que, aun cuando existan otros medios de defensa judicial, la tutela es procedente si con ella se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Con este fundamento, la Corte Constitucional decide que es procedente tutelar los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues si bien existen acciones ante el Contencioso Administrativo para demandar los actos administrativos emitidos por el Ministerio de Educación Nacional, el perjuicio irremediable que se podría causar a las personas que incoaron la acción era evidente, pues esto representaría la pérdida de sus trabajos.

---

[105] CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-232 de 2013. p. 1

Para la Corte Constitucional, según expuso en el fallo 232 de 2013, *"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"*[106].

Respecto al acto administrativo por medio del cual el Ministerio de Educación negó en un principio la convalidación, refirió la Corte que "*aunque el acto administrativo sea expedido bajo la presunción de legalidad, no se excluye su análisis por parte del juez constitucional, siempre y cuando de sus efectos se perciba una clara afectación o amenaza a un derecho fundamental, con plena observancia de las particularidades de cada caso"*[107].

En la Sentencia de Tutela 232 de 2013, concluyó la Corte que, para efectos de la convalidación de títulos en Colombia la naturaleza del título, propio u oficial, no puede ser motivo para negar su reconocimiento. De allí que, para determinar la viabilidad de la convalidación de un título propio en el territorio nacional, se requiere de la evaluación académica, para determinar, con base en el programa cursado, qué valor se le da al título en el ordenamiento jurídico, y así garantizar la calidad de la educación que se recibió.

En consecuencia, para el Alto Tribunal no era suficiente el argumento fundamentado en el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, el cual consagra que la convalidación *"…si bien la legislación española diferencia entre los títulos oficiales y los títulos propios*[108]*, 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".*

Nótese en el anterior argumento de la Corte un elemento fundamental; mientras que, para el Ministerio de Educación Nacional los títulos propios españoles carecen de cualquier reconocimiento a la luz de la legislación española, para la Corte Constitucional, si bien se diferencia entre títulos oficiales y títulos propios, la misma

---

[106] Ibíd., p. 3
[107] Ibíd., p. 12
[108] De acuerdo a Ley Orgánica de España 06 de 2001, modificada por la Ley 04 de 2007, en dicho país hay títulos oficiales, que tendrán reconocimiento en todo el territorio nacional, y títulos propios, los cuales, 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*", y que buscan suplir la demanda académica para otro tipo de estudios no contemplados como oficiales.

legislación da pie para su oferta, sin que por ello deba predicarse que se trata de títulos que no cuentan con un fundamento de legalidad, pues la misma legislación la otorga.

4.3 Fundamento de la Corte Constitucional y Fallos de Tutela. Derecho a la Igualdad, Debido Proceso. Consideraciones sobre el Principio de Confianza Legítima

En el capítulo tercero de este trabajo se hizo un análisis a partir de la construcción de la línea jurisprudencial que desarrolla el principio constitucional de la Confianza Legítima. De acuerdo con la construcción jurisprudencial, la Confianza Legítima es considerada como una *"derivación del principio de la buena fe"*, pero también encuentra relación directa con el debido proceso, en el entendido que la Administración Pública debe cumplir este principio, con miras a garantizar los derechos de los particulares afectados con las medidas de cambio.

Observamos entonces que los fallos número T-956 de 2011 y número 232 de 2013, tutelan los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso, como pilares esenciales que deben orientar el quehacer de la administración pública. Las decisiones del Ministerio de Educación Nacional que negaron la convalidación de títulos propios españoles, desconocieron toda una serie de precedentes de más de dos décadas de aceptación bajo el criterio de evaluación académica. En el mismo sentido, si bien se amparaban estas decisiones en el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, desechaba todos los presupuestos y criterios que la misma norma establecía para definir la equivalencia académica y la calidad de los estudios conducentes al título. Estos presupuestos desconocidos por la administración pública, llevan intrínseco el desconocimiento del principio de la Confianza Legítima.

La Corte Constitucional señala expresamente que en el ejercicio de la facultad de revisión sobre la posible afectación de derechos a los administrados, a través de los actos que son expedidos por la Administración Pública, se tienen claros postulados que la rigen: *(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, (ii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.*

Nótese que cada uno de estos presupuestos o postulados, remite al deber de la administración pública de dar un tratamiento coherente respecto a todos los antecedentes que definen su marco de decisión.

Tal como se citó en el capítulo tercero del presente trabajo, la Corte Constitucional[109] destacó el vínculo entre los principios constitucionales, en tal sentido que la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, como presupuesto fundamental del principio de la confianza legítima, la cual no sólo está fundada en la sola publicidad del texto de la ley, sino que está íntimamente relacionada con la protección a las expectativas legítimas de las personas frente a la consistente y uniforme interpretación de las normas y decisiones jurisprudenciales, descartando decisiones individuales e independientes para cada caso.

Así la Corte Constitucional da una precisa y clara enseñanza a la Administración Pública en lo que a la protección de los derechos fundamentales de los administrados se trata. Aunque la Corte no se refiere expresamente en las sentencias T-956 de 2011 y 232 de 2013, existe un vínculo directo entre los derechos al debido proceso y el derecho a la igualdad, y el principio de Confianza Legítima, según los presupuestos que fueron analizados en el tercer capítulo del presente trabajo.

Desde los elementos que estructuran el principio de Confianza Legítima, queda claro que quienes decidieron hacer estudios de máster en España, lo hicieron amparados en el principio de buena fe; en ningún momento pretendieron hacer incurrir a la administración en un error o confusión sobre la naturaleza jurídica de los títulos propios. Al contrario, fue en este caso la Administración la que hizo incurrir en dicha situación a los administrados, pues pese a la claridad de la procedencia de los títulos propios, la recomendación que a lo largo de muchos años se dio, fue en lo posible, elegir un plan de estudios razonablemente equivalente a los programas de maestría colombianos, para efectos de su reconocimiento, aun tratándose de que fueran conducentes a títulos propios.

En esas circunstancias, y ante la necesidad de una modificación o cambio de criterio o de política para el reconocimiento de títulos propios, con miras a armonizar el proceso con las reformas del sistema educativo español llevada a cabo a partir del años 2004, la administración pública colombiana pudo considerar como una segunda alternativa, el definir un régimen de transición que atendiera las fechas y los períodos que marcaron dichas reformas legislativas del sistema español, y así mismo, la fecha en el que fue emitido el concepto de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional (junio de 2008), como pronunciamiento que marcó el cambio de criterio. Sin embargo, la decisión, radical y tajante, dejó en el aire las expectativas de quienes previamente se titularon pero omitieron presentar oportunamente sus estudios para reconocimiento en Colombia, de quienes por información suministrada por el Ministerio optaron por realizar estos

[109]CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C – 836 de 2001

estudios, o por el simple desconocimiento decidieron estudiar un programa académico español de esa naturaleza.

Este es un claro escenario que puede servir de reflexión sobre los factores que giran alrededor de un mismo contexto: La imperiosa obligación de internacionalizar los sistemas educativos, la falta de estructuración clara de unas políticas de internacionalización, las cuales deben contemplar lineamientos que permitan una fácil lectura entre niveles educativos, la transparencia entre instituciones y titulaciones para efectos del mutuo reconocimiento. Mayor equidad en los procesos de convalidación de títulos y los efectos que de dicho reconocimiento se derivan para la mayor movilidad.

4.4 Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho frente a decisiones del Ministerio de Educación Nacional

El Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo en dos oportunidades, decidió favorablemente al demandante las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, instauradas contra las Resoluciones, por medio de las cuales el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación de dos títulos de propios de master.

Las demandas se fundamentaron en dos aspectos muy importantes: La violación al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución y al principio de Confianza Legítima por parte del Ministerio de Educación Nacional, dada la expectativa generada de que al culminar sus estudios de maestría, recibirían el mismo tratamiento que los otros títulos ya convalidados. Amparan su pretensión en el desconocimiento de la Confianza Legítima, aunque no hay un desarrollo de cómo se dio dicho desconocimiento

El Ministerio de Educación Nacional se ratificó en 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. Los títulos “propios” carecen de oficialidad en España, país de origen. Por lo tanto, los títulos propios no se ajustan a las exigencias establecidas en el artículo 1 de la Resolución 5547 de 2005 para su reconocimiento.

Alude también en sus argumentos el Ministerio que unos supuestos factos en cuanto a que al momento de convalidar dichos estudios los diplomas propios no habían dejado de tener validez en España. Resulta extraño este argumento, pues

es claro que los títulos propios siempre han carecido de efectos oficiales, por lo tanto carece de precisión referirse a la pérdida de validez de los títulos propios. Aquí es importante acudir a lo dicho, en cuanto a que, es muy diferente que en el año 2007 se hubiera dado creación en el sistema de titulaciones españolas al título de Máster Oficial, y otra es que los títulos propios hubieran dejado de tener validez a partir de esta misma época.

Hecha la anterior aclaración, es objeto de análisis el fundamento de la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo, instancia que planteó como principal problema jurídico, si se vulneraron o no los principios constitucionales de igualdad y de la Confianza Legítima.

Luego de algunas consideraciones del servicio público de la educación superior, y del deber que le atañe al Estado Colombiano el exigir títulos de idoneidad y de velar e inspeccionar el ejercicio de las profesiones, el Consejo de Estado se remite al artículo 3° numeral 3 de la Resolución 5547 de 2005, criterio denominado *Caso similar.* La Sala de lo Contencioso Administrativo, tanto en el caso decidido en el año 2012, como en el más reciente del 2014, procedió a establecer si las situaciones fácticas encajan en lo que denomina la norma "caso similar": títulos expedidos por la misma institución y con no menos de ocho (8) años de diferencia entre uno y otro[110].

El Consejo de Estado, acogiendo el precedente de la jurisprudencia constitucional en Sentencia T-232 de 18 de abril de 2013, expresó que *"…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".*

La Sala de lo Contenciosos Administrativo declaró la Nulidad de las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Educación Nacional y en consecuencia el ordeno el Restablecimiento del Derecho, traducida en la convalidación de los títulos propios en discusión.

Nótese entonces que las argumentaciones del Ministerio de Educación Nacional para decidir la negación de la convalidación de los títulos propios ha sido confrontada y desvirtuada ante la Justicia Constitucional, y por la vía de lo Contencioso Administrativo, con efectos únicamente para las partes que han incoado las respectivas acciones, pero sin lograr que el Ministerio de Educación Nacional tome una redefinición general de su postura frente a estas titulaciones.

---

[110]CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente No. 2009-00376-00, Consejera Ponente: Dra. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

Valdría la pena en este punto de reflexión, analizar el fondo de las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, y si realmente abarcan los aspectos que podrían llevar a la aplicación más equitativa de los principios constitucionales para el caso de estas titulaciones.

4.4.1 El Principio de Igualdad como Punto Central de las Decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado

En una primera mirada notamos que la vía judicial ha hecho justicia en los cuatro casos que han sido citados; tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, deciden apartarse de lo argumentado por el Ministerio de Educación Nacional y ordenan la convalidación de los títulos propios, amparando el principio constitucional de la Igualdad, principio que fundamenta el criterio del Caso Similar de la Resolución 5547 del 2005.

De acuerdo con los análisis efectuado en el presente trabajo, unos referidos a la naturaleza jurídica de los títulos propios y la posición adoptada por el Ministerio de Educación Nacional durante varias décadas, otros al contenido y alcance de principios como el de la Confianza Legítima, el planteamiento final de este estudio, es conceptuar si estas decisiones de la vía judicial abarcan plenamente la problemática de la convalidación de los títulos propios en Colombia, y si existe o no una alternativa que fundamente la decisión del Ministerio de Educación, pero acatando los mínimos de respeto al principio Constitucional de Confianza Legítima, con miras a equilibrar la consideraciones respecto a una decisión de una instancia gubernamental que se ampara en el Principio de Legalidad.

El Ministerio de Educación ha sido reiterativo en señalar que amparándose en el principio de legalidad, decidió no seguir convalidando los títulos propios españoles. Dicha decisión se fundamentó en un estudio del sistema de titulaciones español, del cual se concluyó que, mal haría el Ministerio en otorgar validez a unos títulos que en su país de origen no la tienen. Este argumento deviene de haber sustentado que, los títulos que hasta ese momento eran emitidos por las Universidades españolas eras los denominados Propios, y que tenían claras diferencias con aquellos de los que se predica la oficialidad.

De entrada se puede colegir que se trata de una decisión válida y legítima, pues corresponde al Ministerio de Educación Nacional decidir sobre el reconocimiento de títulos otorgados por instituciones extranjeras. En este sentido, si un título no reúne condiciones de legalidad o condiciones académicas razonablemente equivalentes a los colombianos, no debería ser procedente su convalidación.

Otra cosa es que Colombia a través del ICFES y del Ministerio de Educación,

venían dando reconocimiento a estos títulos, verificando condiciones de calidad académica, independientemente de que se tratara de títulos propios, aspecto que era claramente conocido tiempo atrás. Entonces advertimos que el amplio rango de interpretación y de aplicabilidad de los criterios elevados a norma por primera vez en la Resolución 1567 del 3 de junio de 2004, y actualmente Resolución 5547 del 1º de diciembre de 2005, facultaban al Ministerio para determinar desde lo académico y desde la legalidad, el reconocimiento de un título en Colombia. Entonces, en este orden de ideas, así como el Ministerio de Educación Nacional durante décadas reconoció unos títulos sometiéndolos a un estudio académico de rigor, una vez se reestructura el sistema educativo español y da vida en su estructura a los títulos de Master Oficiales, es perfectamente válido para el Ministerio de Educación Nacional, restringir el amplio rango de reconocimiento, únicamente a aquellos títulos de los que se pueda predicar la oficialidad. A los otros la validez la daría el mercado laboral.

Aquí en este punto del debate el gran interrogante: ¿Cómo moderar la imperiosa necesidad que tiene el Ministerio de Educación de convalidar títulos legal u oficialmente válidos, frente a la problemática de quienes se ampararon en el sinnúmero de precedentes de convalidación de títulos propios?

La respuesta no se encuentra claramente planteada en los fallos de la Corte Constitucional, y en los fallos de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado. Y es claro. A estas instancias, a partir de las acciones interpuestas, les corresponde definir casos particulares, fallar en concreto. En este sentido encontraron en el principio de Igualdad, el centro y esencia de uno de los criterios de convalidación consagrados en la norma, el Caso Similar. Si bien sientan argumentos de reflexión frente a la situación de todos estos títulos no convalidados, también siembran dudas respecto a, por ejemplo, los títulos propios que estarían eventualmente amparados por los demás criterios de convalidación. ¿Sólo tendrían posibilidades aquellos amparados en el Caso Similar por tener un precedente?; ¿dónde quedaría la confianza de quienes iniciaron estudios considerando la viabilidad que daba el Ministerio a estos títulos?

Vemos aquí que la Administración Pública ha debido analizar con profundidad los alcances de su decisión, en el marco del Principio de Confianza Legítima Constitucional, que fuera mencionado someramente en uno de los fallos del Consejo de Estado, pero no desarrollado a lo largo de la Sentencia.

Es el Principio de Confianza Legítima el que permitiría que el MEN ajustara a los principios Constitucionales su decisión abrupta, que si bien, acude a la legalidad que debe predicar el Estado, debió considerar el marco de referencia creado alrededor de la convalidación de los títulos propios durante más de veinte años. Con esto es claro que la Administración Pública puede modificar sus políticas de convalidación en el marco de la legalidad, pero debe generar los procesos de transición necesarios para no lesionar los interese de los administrados.

Retomando. Cuando analizamos el contenido del principio de Confianza Legítima. Observamos que es un principio ligado estrechamente al deber que le corresponde al Estado de velar por el interés general, en situaciones en las que pueden presentarse conflictos con intereses y derechos particulares. El principio de Confianza Legítima se constituye en el medio más razonable para garantizar la coexistencia entre los intereses generales y particulares en conflicto ante una decisión de la administración pública.

Y resulta demostrable que, luego de considerar también el fundamento de las decisiones de la Corte Constitucional en sentencias T-956 de 2011 y número 232 de 2013, y por el Consejo de Estado del 18 de octubre de 2012 y 13 de marzo de dos mil catorce 2014, que se fundamentan en el debido proceso, las primeras, y enfatizan en el derecho a la igualdad, las segundas, el principio de Confianza Legítima cobra mayor relevancia cuando el Ministerio de Educación niega la convalidación de títulos propios.

En aras de ajustar su postura frente a los títulos propios, el Ministerio de Educación decide no reconocerlos a partir de junio de 2008. Prevaleció entonces el principio de legalidad y el interés general frente al interés particular de quienes pueden tener ya consolidada una situación académica y jurídica. El Ministerio de Educación menoscabó la confianza de quienes tenían expectativas por los precedentes de reconocimiento de casi tres décadas. Se presume, y no cabe la menor duda, de la buena fe de quienes estudiaron programas de maestría conducentes a títulos propios españoles.

Bajo el amparo del Principio de Confianza Legítima, le correspondía al Ministerio de Educación, acompañar su decisión con medidas transitorias que salvaguardaran el interés particular de los interesados, pues si bien, corresponde a las entidades del Estado salvaguardar el Interés Público, no se trata de un interés perentorio que pueda oponerse a la medida, pues luego de casi tres décadas de reconocimiento, una medida no iba a constituirse en una amenaza para la institucionalidad. Se trataba entonces de generar seguridades concretas a los administrados.

El Estado, se pone en un claro riesgo de responsabilidad si priva de una expectativa generada a los particulares, pues ha vulnerado claramente la condición de confianza legítima que en ellos generó durante mucho tiempo, con decisión que causa un perjuicio desproporcionado. Es mucho mayor el daño que sufren los particulares a quienes se les negó la convalidación de su título, que el resto de la colectividad, pues luego de muchos años de convalidar títulos propios sujetos a evaluación académica, qué perjuicio podría causarse al haber puesto en consideración un régimen transitorio para el reconocimiento de títulos propios.

Se cumplen entonces los presupuestos que fueron definidos por el autor Emilio Guichot Reina:

i La impredecibilidad de cambio; ii Actuación previa que genere dicha confianza legítima; iii buena fe y razonabilidad de la pretensión del demandante; iv la inexistencia de un interés público superior por el que deba descartarse; v requisito de la singularidad al señalar que la ratio última consiste en garantizar una mínima justicia material en el caso concreto que impida que unos operadores singulares, soporten una carga que, respecto a ellos, es desproporcionada[111].

Recordemos que si bien es imperioso para la Administración Pública, defender el interés general, también le corresponde a esta propender por el amparo del interés particular, evitando abusar de las facultades como autoridad administrativa.

4.5 Acuerdos Bilaterales o Multilaterales referidos a Reconocimiento de Títulos

A continuación se hará una breve referencia a los avances que vienen adelantando los gobiernos de Colombia y España en el tema de reconocimiento de títulos.

Colombia y España suscribieron el Convenio Cultural de 11 de abril de 1953, con instrumentos de ratificación de 26 de febrero de 1954 (BOE de 12 de enero de 1965), que en su art. 4º se refiere a la homologación de títulos universitarios.

Resulta que pese a tratarse de un convenio de reconocimiento mutuo de títulos universitarios, es claro que para que procediera dicho reconocimiento, cada una de las partes debía someter a evaluación los estudios para establecer de manera previa su convalidación. Así las cosas, debían ser cumplidas los requisitos establecidos por cada legislación para su reconocimiento.

Posteriormente, los dos gobiernos promovieron recientemente la suscripción del "ACUERDO DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE TÍTULOS Y GRADOS ACADÉMICOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DEL REINO DE ESPAÑA"[112], suscrito en Mar del Plata, Argentina, el 4 de diciembre de 2010, el cual tiene como objeto, facilitar el mutuo reconocimiento de estudios, títulos, diplomas y grados académicos de educación superior que tengan validez oficial en el sistema educativo de cada una de las Partes.

---

[111] GÓMEZ Y RINCÓN. Óp. cit. p. 317. Nota pie de página.

[112] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Sentencia C-909 de 2010. Acuerdo De Reconocimiento Mutuo De Títulos Y Grados Académicos De Educación Superior Universitaria Entre El Gobierno De La República De Colombia Y El Gobierno Del Reino De España. 2010

Para los efectos de este Acuerdo se entenderá por reconocimiento, la validez oficial otorgada por una de las Partes a los estudios realizados en instituciones de educación superior del sistema educativo del otro Estado, con acreditación institucional o de programas académicos. Este reconocimiento procederá siempre que dichos títulos guarden equivalencia en cuanto a los créditos y/o cuenten con verificación o acreditación vigente por las respectivas agencias u órganos de acreditación a nivel de programas o instituciones, siendo en la República de Colombia el Consejo Nacional de Acreditación y en el Reino de España, el Consejo de Universidades previa evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o de las agencias evaluadoras dependientes de las Comunidades.

De inmediato se observa que el Convenio de Reconocimiento de títulos de educación superior, se circunscribe a aquellos títulos a los que las partes denominan desde sus sistemas jurídicos, como "oficiales", pues es claro que se circunscribe a aquellos que tengan *"validez oficial*", validez de la que carecen los títulos propios, tal como ha sido reiterado a lo largo del presente trabajo. Nada se contempló respecto a los "otros estudios" o "títulos propios" que son parte de la legislación española y que han sido el motivo de la decisión de ser negados Así las cosas, el convenio bilateral ratifica la posición del gobierno nacional de Colombia de reconocer únicamente aquellos títulos que ostentan la oficialidad, pese a que pudo ser un escenario de posibilidad para definir una alternativa a una problemática real generada a quienes ostentan títulos propios españoles, pues si retomamos lo dicho respecto al sistema educativo español, los títulos propios españoles son ajenos a la oficialidad predicada en ese convenio, y por ende, a los procesos de acreditación de calidad por parte de la ANECA[113]. Todo esto en el marco de la política de internacionalización del gobierno nacional.

Como consecuencia, a la fecha, la única alternativa posible para hacer valer el derecho a la igualdad, al debido proceso, enmarcados en el principio de confianza legítima, son los referentes constitucionales que fueron el fundamento central de las sentencias T-956 de 2011 y 232 de 2013 de la Corte Constitucional, y las acciones que eventualmente sean incoadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Pese a los contundentes argumentos de estas instancias judiciales, la postura institucional del Ministerio de Educación Nacional, a la fecha se mantiene de manera expresa en la página oficial del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, en cuanto a los referentes para llevar a cabo el trámite de convalidación de un título español, como se lee a continuación:

[113] Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación. ANECA. http://www.aneca.es/.

"…Qué diferencia hay entre los títulos propios y oficiales otorgados por IES españolas?"[114]

• *Los títulos oficiales, son los que acreditan la completa superación de un plan de estudios de carácter oficial y que tienen validez académica y profesional en todo el territorio nacional. Estos títulos se expiden por la Universidad, en nombre del Rey, con el respaldo y respectivo registro en el Ministerio de Educación y Ciencia de España, su denominación está reservada en exclusiva a ellos, y sus características físicas (soporte, texto, etc.) están reguladas por el Estado y su metodología viene establecida por créditos académicos.[115]*

• *Los títulos propios, son los que las Universidades pueden expedir para acreditar la superación de otras enseñanzas, no oficiales, establecidas por ellas en virtud de su autonomía. Estos carecen, por definición, de los efectos académicos y profesionales de los títulos oficiales, son otorgados únicamente por la Universidad. Estos no son objeto del trámite de convalidación[116].*

De esta forma, el Ministerio de Educación Nacional no asume una posición, que de manera general, ampare los derechos de quienes aún se ven afectados por su postura de mantener la negación de convalidar títulos propios, pese a lo ya dicho por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, frente a la evidente violación de principios constitucionales, en un Estado Social de Derecho, que ha reconocido peso y relevancia jurídica a los principios contenidos en la Norma Fundamental.

---

[114] MINISTERIOS DE EDUCACIÓN NACIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. Preguntas frecuentes: Convalidación Títulos de Educación Superior. [online]. Colombia, 2013. Actualización 28 de junio de 2013. Consultada [junio 2014] http://sac.mineducacion.gov.co/faqs.php?a=9;http://www.redescolombia.org/servicios/convalidacionesyhomologaciones.

[115] Ibíd., p 1

[116] Ibíd., p 1

CONCLUSIONES

Como parte introductoria del presente trabajo, se planteó como uno de los objetivos fundamentales, el establecer, cómo la decisión tomada por el Ministerio de Educación Nacional, de negar la convalidación de títulos de máster propios españoles a partir de junio de 2008, sin establecer un régimen de transición, se había constituido en un desconocimiento del principio de confianza legítima respecto de quienes hasta esa fecha adelantaron o venían cursando dichos estudios. Lo anterior bajo el amparo de los antecedentes de reconocimiento

favorable por parte del ICFES y del mismo Ministerio durante más de dos décadas, por cuanto la misma Administración, durante dicho lapso de tiempo, expidió centenares de actos administrativos que generaron en los administrados la confianza y la seguridad de la continuidad del reconocimiento jurídico de sus titulaciones.

Ya en el marco de las conclusiones, se puede afirmar de manera contundente, que en efecto se presentó por parte del Ministerio de Educación Nacional, un claro y evidente desconocimiento de este principio constitucional de Confianza Legítima, y con ello también, ignoró completamente una serie de garantías consagradas y amparadas en la misma carta política.

Es claro que la Educación Superior colombiana viene desde un buen tiempo trabajando para estar a la vanguardia de las exigencias que imponen los procesos de internacionalización. Las Universidades deben ser más competitivas para que con mejores condiciones de calidad, sea posible su inserción en la comunidad académica de nivel mundial. En este sentido corresponde al gobierno nacional definir las políticas que puedan facilitar todo este proceso de desarrollo de las instituciones de educación superior para incorporarse satisfactoriamente en ese contexto globalizado. No obstante, todo este proceso ha evidenciado debilidades en las medidas para salvaguardar los derechos de quienes optan por adelantar estudios en instituciones extranjeras, pues no siempre son claras las condiciones de legalidad de la oferta educativa proveniente de otros países. Lo ocurrido con los títulos propios españoles es el caso más emblemático y el que más cuestionamientos ha recibido por el medio académico.

La negativa de su reconocimiento a partir de junio de 2008, fecha de “corte” para el Ministerio de Educación Nacional, se constituyó en uno de los puntos de referencia y de desconfianza a la hora de elegir institución educativa en el exterior.

A partir de los análisis de la jurisprudencia constitucional colombiana, quienes recibieron una negativa de convalidación de estos títulos, sin que fueran sometidos siquiera a un estudio de su estructura académica, vieron claramente vulneradas las garantías que la Carta Política les concede.

El Ministerio de Educación Nacional debió considerar que quienes estudiaron programas conducentes a títulos propios, no lo hicieron de manera deliberada y en busca de cometer un fraude ante la administración pública. Se olvidó esa instancia, que fue el mismo Ministerio la instancia que tenía como parte de sus políticas, el reconocimiento de estos títulos, amparándose en el criterio de evaluación académica, conciliando de esta forma, por un lado el derecho de los administrados de hacer valer sus estudios, y por la otra, garantizando la inspección y vigilancia en cuanto a las condiciones de calidad de dichos estudios, a través del proceso de convalidación. Así lo difundieron el ICFES y el MEN durante más de dos décadas.

Es así como en cabeza de esta entidad del Estado estaba la responsabilidad de tomar todas las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de quienes depositaron esa confianza en la administración pública. Sin embargo, luego de cinco años de suspendido el reconocimiento de los títulos propios por el Ministerio de Educación, y pese a que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado mediante fallos decidieron amparar los derechos al debido proceso, a la igualdad y al trabajo, el Ministerio de Educación ha sido inclemente con esas situaciones manteniendo su posición desfavorable.

A partir del análisis del Principio Constitucional de la Confianza Legítima estructurado desde la jurisprudencia constitucional, con lo ocurrido con los títulos propios en Colombia, se configura claramente una violación por parte del Ministerio de Educación Nacional, pues se dio un cambio abrupto a una política de convalidación, que para el caso era ya una normativa de regulación del trámite, sin acompañarla de medidas transitorias que salvaguardaran las situaciones de quienes se iban a ver afectados. Justificó el Ministerio que la medida se justificaba en la medida que existía un interés público perentorio que se anteponía al interés particular de los convalidantes. Pero, tal como lo puso de presente la misma Corte Constitucional, el ICFES y el Ministerio de Educación Nacional, convalidaron títulos propios durante más de dos décadas, tomando las medidas necesarias para velar por la calidad de los estudios reconocidos, por lo tanto, el daño al interés público que buscaba amparar la administración en el principio de legalidad, explícito en el artículo primero de la resolución 5547 de 2005, no adolecía de un riesgo tan inminente.

No se pretende en ningún momento afirmar que mal hizo el Ministerio de Educación al dejar de reconocer los títulos propios, pues si dichos títulos no tienen efectos oficiales a la luz de la legislación española, es una medida que en su potestad de ente regulador, perfectamente puede tomar. Sin embargo, lo cuestionable aquí fue no contemplar las medidas necesarias para garantizar los derechos derivados de la confianza que el mismo Ministerio generó a los interesados en cursar programas españoles, es decir, la confianza depositada, y la buena fe con la que los muchos colombianos decidieron estudiar esos programas. Aquí el MEN debió garantizar un mínimo de justicia material, a través de una medida transicional para no causar esos perjuicios al adoptar esa drástica medida.

Las políticas actuales de internacionalización que promueve el Ministerio de Educación, orientan sus esfuerzos al logro del reconocimiento automático de titulaciones, teniendo como referente fundamental los sistemas de acreditación de calidad de programas y de instituciones. Esto en buena parte, además de promover los procesos de movilidad académica, busca ser una solución a las dificultades que se estaban presentando a la hora de elegir estudios susceptibles de convalidación, ya fuera por aspectos de legalidad o por aspectos de calidad académica. En este marco, recientemente Colombia y España suscribieron un convenio de cooperación para el reconocimiento de títulos de educación superior, a través de la lectura de sus sistemas de acreditación, en cabeza por Colombia, del Consejo Nacional de Acreditación CNA y en España por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación ANECA. Esto en parte es una solución a

futuro, para dar mayor transparencia a la lectura de titulaciones entre países, sin embargo, como quiera que dicho convenio se circunscribe al reconocimiento de acreditación de programas oficiales, es claro que los títulos propios quedan excluidos de todo este proceso, pese a que en España, aún hoy, siguen coexistiendo con los títulos oficiales.

Queda entonces en manos de la Justicia Constitucional y del Consejo de Estado, mantener la luz de esperanza con los precedentes jurisprudenciales que definen el marco decisional para los casos particulares, que si bien expresamente no se refirieron al Principio de Confianza Legítima, si evidenciaron una clara violación de los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso, íntimamente ligado este último al principio de Confianza Legítima. Por fortuna la Corte fue clara al identificar las serias consecuencias que el no reconocimiento de un título en muchos casos trajo.

Los postulados objeto de análisis en el presente trabajo, junto con los expuestos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus fallos, deben constituirse en una claro escenario de reflexión para la administración pública, que con decisiones como estas, desconoce de plano los alcances jurídicos de los principios constitucionales en los que se funda la Carta Constitucional colombiana, pues no son únicamente de obligatorio e inmediato cumplimiento solo para la instancias de la rama judicial. La Administración Pública no puede desechar caprichosamente los principios y valores, ahora con fuerza jurídica, pues como quedo expuesto en el presente trabajo, son de carácter vinculante para todo nuestro sistema jurídico. Tal vez sea cuestión de tiempo, pero las instancias que hacen parte del gobierno nacional, deben ser consecuentes y acatar finalmente los principios y valores que fueron incorporados en la norma de normas en Colombia.

La abundante legislación existente en Colombia fue expedida con anterioridad a la Constitución de 1991, y esta situación, acompañada por la formación de muchos funcionarios del Estado, basada en la concepción en la tradición formalista del Derecho, hace necesario impulsar nuevas prácticas pedagógicas y cognoscitivas que orienten e interpreten el derecho de acuerdo con las nuevas tendencias reconocidas, aceptadas y legitimadas en la carta política; Un real tránsito entre el principio de legalidad al principio de constitucionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación. ANECA. http://www.aneca.es/.

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES (ASCUN), La Red Colombiana para la Internacionalización de la Educación Superior (RIT) [online]. Consultada [23 de noviembre 2014]. http://ascun.e-logika.net/.

ASCUN. Propuestas y acciones universitarias para la transformación de la educación superior en América Latina: Resumen ejecutivo. Bogotá, 2008.

BACHOF, Otto. Jueces y Constitución. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 1985. p 23-24. ISBN 9788473983686

CARBONELL, Miguel, Neoconstitucionalismo en su laberinto del libro Teoría del Neoconstitucionalismo: Ensayos Escogidos. Madrid: Trotta-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007.

CEPAL-Naciones Unidas. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1996.

CESU. Consejo Nacional de Educación Superior**.** ACUERDO SUPERIOR – 2034: Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia, en el escenario de la Paz, p. 73.ISBN: 978-958-691-668-4

DE WIT, Hans. Globalización e Internacionalización de la Educación Superior [introducción a monográfico en línea]. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC). Vol. 8. N°**2** .2011. p. 77-84. UOC.http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v8n2-dewit/v8n2-dewit ISSN 1698-580X

DWORKIN, Ronald. La lectura moral y la premisa mayoritarista, En Hongju, Slye, y Koh (compiladores), Democracia deliberativa y derechos humanos, Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

EVALUACIONES DE POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN. La Educación Superior en Colombia 2012. Colombia: OCDE y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/el Banco Mundial, 2012. p 233. ISBN 978-92-64-18071-0

GACEL–ÁVILA, Jocelyne. Internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: Reflexiones y lineamientos. 1 Ed. Guadalajara, México: Nueva de Occidente, 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. 4ª Edición. Prólogo Thomson. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 2006.

GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. Fundamentos Del Derecho Disciplinario Colombiano. Colección Derecho Disciplinario. Vol. 4. Bogotá – Colombia: Ediciones Nueva Jurídica, 2012.

GÓMEZ, Rafael y RINCÓN, Ferrer. La Transición a la Competencia: Sus costes y sus posibles compensaciones; Un estudio Crítico. España: INAP-Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, 2013.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, 2004.

MINISTERIO DE EDCUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. http://sac.mineducacion.gov.co/faqs.php?a=9;http://www.redescolombia.org/servicios/convalidacionesyhomologaciones.

LAHERA PARADA, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002. p 4ISBN: 956-289-033-3.

MENDOZA, Nilda. Proyecto Alfa Tuning: Un ajuste de la educación superior para América Latina. Área Geología. [Texto online] Argentina 2011.Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias exactas, Físicas y Naturales. [Consultada 23 de noviembre 2014] http://tuningacademy.org/ 19

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y EL INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR -ICFES-. Guía para la Internacionalización de las Instituciones de Educación Superior de Colombia. Bogotá D. C., 2002.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Internalización de la Educación superior. [Online]Bogotá, 2009. 20 de julio de 2009. Consultado [23 de noviembre 2014].http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196472.html

MINISTERIOS DE EDUCACIÓN NACIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. Preguntas frecuentes: Convalidación Títulos de Educación Superior. [Online]. Colombia, 2013. Actualización 28 de junio de 2013. Consultada [junio 2014]

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Acuerdo De Reconocimiento Mutuo De Títulos Y Grados Académicos De Educación Superior Universitaria Entre El Gobierno De La República De Colombia Y El Gobierno Del Reino De España. 2010

PHILIP G. Altbach *et et al*. Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, Rotterdam, Netherlands. 2009.

RIACES. Red iberoamericana para la acreditación de la calidad de la educación superior [online] Iberoamérica, Actualizado 2012. [Consultado 23 de noviembre 2014]. www.iesalc.unesco.org.ve

RUBIO LLORENTE, Francisco. Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales. Barcelona: Ariel, 1995

SCHRIEWER, Jürgen. Sistemas y Redes de Interrelación: La Internacionalización de la Educación y el Papel de la Investigación Comparada. En: CARUSO, Marcelo y TENORTH, Heinz Elmar. Internacionalización. Políticas Educativas y Reflexión Pedagógica en un Medio Global. Buenos Aires, Granica, 2011.

ULRICH, Beck. ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. España: Paidos, 1998.

VIANA, María José. El principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano, Primera Edición. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2007.

FUENTES NORMATIVAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Título 2 - De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo 2 De Los Derechos Sociales, Económicos Y Culturales: Artículo 69. [Online] Colombia, 1991. Consultada [23 de noviembre 2014] http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 30 de 1992. (28 de diciembre). Por medio del cual se organiza el Servicio Público de la Educación Superior. Artículo 6°, Objetivos de la Educación Superior.

CONGRESO DE COLOMBIA. LEY 153 DE 1887. Reglas Generales sobre validez y aplicación de las leyes: Artículo 4°. Colombia, 1887.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución 5547 de 2005 (1º de diciembre). Por la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior Artículo 1º Ámbito de aplicación. Colombia, 2005.

ICFES, Resolución de la Subdire**cción de Monitoreo y Vigilancia** No. 00431 de 2001 (26 de abril). Por medio de la cual se decide no convalidar varios títulos de Educación Superior provenientes del IPLAC de Cuba.

MEMORANDO INTERNO No.2008IE13324 del 25 de julio de 2008 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional.

ESPAÑA. Exposición de motivos. Ley Orgánica 11 de1983. (Vigente hasta el 13 de enero de 2002), BOE No. 209 de 1 de septiembre de 1983.

ESPAÑA. Ley Orgánica 6 de 2001, *Artículo 34.* Establecimiento de títulos universitarios y de las directrices generales de sus planes de estudios. BOE No. 307 de 24 de diciembre de 2001. Vigente desde el 26 de enero de 2005 hasta el 31 de octubre de 2007, derogado por el Real Decreto 1393 de 2007

ESPAÑA. Real Decreto 1393 de 29 de octubre de 2007. *La inscripción en el RUCT. Registro de Universidades, Centros y Títulos.*

ESPAÑA. Ley Orgánica de España 06 de 2001, modificada por la Ley 04 de 2007.

ESPAÑA. Real Decreto 1496 de 1987.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Sentencia T – 460 de 1992.

Sentencia C – 040 de 1993

Sentencia C – 040 de 1993

Sentencia T-372 de 1993

Sentencia C 479 de 1992. Especialmente sus implicaciones en Sentencia T 336 de 1995.

Sentencia T - 617 de 1995.

Sentencia C-050 de 1997.

Sentencia C-478 de 1998

Sentencia SU-360 de 1999.

Sentencia T – 364 de 1999

Sentencia T – 020 de 2000

Sentencia C-037 de 2000.

Sentencia C-067 de 2003. Importantes antecedentes encontramos en las sentencias C-531 de 1993, C-225 de 1995, T-483 y T568 de 1999 y C-774 de 2001.

Sentencia C-131 de 2004.

Sentencia T-729 de 2006.

Sentencia T – 053 de 2008.

S**entencia T-502 de 2010**

Sentencia C-909 de 2010.

Sentencia SU 339 de 2011. Ver sentencia T-048 de 2009

Sentencia T-232 de 2013.

SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Expediente No. 2009-00376-00.