

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., cinco (5) de Febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000232400020100020801

Actor: José Armando Zamora Reyes

Demandado: Autoridades nacionales – Ministerio de Educación Nacional

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de Abril 28 de 2011 proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual resolvió inhibirse de realizar estudio de fondo en relación con la vulneración de varias disposiciones constitucionales y legales, al tiempo que denegó las pretensiones de la demanda interpuesta contra las resoluciones 2671 y 5644 ambas de 2009, expedidas por la Directora de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

**I. ANTECEDENTES**

## **1. LA DEMANDA**

El demandante, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tipificada en el artículo 85 del C.C.A., solicita que se declaren las siguientes:

### **1.1. Pretensiones:**

-Que se declare la Nulidad de la Resolución N° 2671 del 11 de mayo de 2009 *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación”*, expedida por la Directora de Calidad para la Educación Superior.

-Que se declare la Nulidad de la Resolución N° 5644 del 26 de agosto de 2009 *“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 2671 del 11 de mayo de 2009”*, expedida por la misma funcionaria que expidió la resolución recurrida.

-Que a título de restablecimiento del derecho, se convalide el título de NUCLEAR ENGINEER otorgado al demandante por el MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY de los Estados Unidos, como DOCTORADO EN INGENIERIA NUCLEAR, que permita reconocerlo como Doctor Ingeniero.

-Que se reembolse al actor las sumas de dinero dejadas de percibir, como consecuencia de los beneficios que le son reconocidos en materia salarial y prestacional a los servidores públicos vinculados a entidades de la administración pública, a quienes detentan el título de

“doctor”. Así mismo que se le reconozcan los perjuicios probados que se le hayan causado con ocasión de la indebida convalidación del título efectuada por la entidad demandada, entre ellos los gastos de honorarios como consecuencia del presente trámite judicial.

## **1.2. Hechos:**

Afirma el apoderado del demandante que mediante solicitud radicada ante la entidad demandada con el N° 2008ER35794-28569/08, el actor presentó petición de convalidación del título de postgrado NUCLEAR ENGINEER, otorgado el 15 de febrero de 1984 por el MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY de los EEUU, con el fin de que fuera reconocido en nuestro país como equivalente al título de DOCTORADO.

Informa que mediante oficio 2008EE49048 0 del 24 de septiembre de 2008, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional, concedió al actor traslado del concepto académico emitido por la Comisión Nacional Intersectorial de Educación Superior – CONACES, concepto que no está suscrito por la totalidad de los miembros de la Sala, el cual dictaminó que *“(...) se recomienda convalidar el título otorgado por el MIT...al de: Ingeniería Nuclear (...)”*.

Mediante oficio radicado 2008ER83859 del 24 de noviembre de 2008, se presentaron los argumentos y soportes suficientes para efectos de acreditar que el título se debía convalidar a estudios de postgrado en el nivel de doctorado, debido al número de horas cursadas y exigidas en el programa y el cumplimiento del requisito de haberse presentado y sustentado ante el respectivo tribunal académico, una tesis doctoral como requisito de grado.

Menciona el apoderado del demandante que mediante acta del 11 de diciembre de 2008, suscrita por tan sólo dos de los cinco comisionados, CONACES informó lo siguiente: *“(...)ratifica su concepto pues la traducción del título no corresponde con el verdadero título otorgado y que para convalidar el título como maestría o doctorado es necesario legalmente presentar la tesis realizada”.*

En vista de la anterior respuesta, mediante radicado 2009ER20594 del 13 de marzo de 2009, el actor remitió copia de su tesis doctoral titulada *“International Contracts on Natural Resources: bargaining for Efficiency in Risk and return Allocation”*. Indica que no obstante lo anterior, nuevamente CONACES rindió concepto técnico el 3 de abril de 2009, igualmente suscrito por dos de los cuatro comisionados y por el coordinador de Sala, en el que señaló: *“(...) Mientras el convalidante no presente un certificado o un título de doctor, la recomendación de la Sala es mantener la decisión de convalidar como ingeniero nuclear (...)”.*

Menciona que el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección de Calidad para la Educación Superior, negó la solicitud de convalidación del título como equivalente al de DOCTORADO, y en su lugar, procedió a convalidar el título como INGENIERIA NUCLEAR, decisión que fue confirmada mediante decisión que resolvió la reposición, las cuales son objeto de la presente demanda.

Manifiesta que en el presente caso se agotó el requisito de procedibilidad de la acción contenciosa, relativo a la conciliación extrajudicial ante el Procurador 51 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca quien decidió solicitarle a la entidad demandada, que reestudiara y reconsiderara el presente caso, valorando adecuadamente el material probatorio.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

Considera el apoderado judicial de la parte demandante que los actos administrativos son anulables por transgredir las siguientes disposiciones de la Constitución Política: los artículos 2, 4, 6,, 25, 26, 27, 29, 40, 83, 85 y 209; artículo 3 de la Ley 489 de 1989; 2, 3, 35 y 73 del CCA; 10, 11 y 13 de la Ley 30 de 1992; 3, 7 y 9 de la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005 expedida por el Ministerio de Educación Nacional; 2, 3 y 13 de la Resolución 737 del 14 de febrero de 2008 proferida también por la autoridad nacional demandada.

La parte demandante invoca como causal de nulidad de los actos administrativos expedidos por la Dirección de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, la violación al debido proceso en el trámite administrativo que se le dio a la solicitud de convalidación del título de postgrado NUCLEAR ENGINEER, con el fin de que fuera convalidado como doctorado en Ingeniería Nuclear o de doctor-ingeniero.

Esta violación la evidencia en dos hechos concretos: i) los conceptos rendidos por CONACES carecen de fuerza jurídica, toda vez que no fueron suscritos por la totalidad de los integrantes de la Sala y, ii) la disparidad de criterios revela la infortunada ausencia de una necesaria participación y consenso de los miembros de la Sala.

Señala que el trámite que debía adelantar el Ministerio a la solicitud deprecada por el actor, estaba sometido a las prescripciones de los artículos 3 numeral 4; 7 y 9 de la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, con base en los cuales la autoridad demandada podía sustentar su decisión, prevaliéndose de la asesoría y concepto de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES,

disposiciones legales que deben leerse en armonía con las de la Resolución 737 del 14 de febrero de 2008, también proferida por el Ministerio demandado.

Afirma que los conceptos de CONACES son ineficaces, al adolecer de la firma de todos los comisionados que integran la sala de revisión y emisión de conceptos. Indica que al revisarse los conceptos de fechas 11 de diciembre de 2008 y 3 de abril de 2009, no cuentan con el respaldo, legítima adopción y las respectivas firmas de los comisionados que integraron las salas, por lo que resulta censurable la ausencia de intervención en la deliberación y adopción del criterio que sirvió de motivación para la expedición del acto acusado.

Según el artículo 2 de la Resolución 737 de 2008, el funcionamiento de CONACES es por Salas y el artículo 10 **idem**, indicó que la Sala de Maestrías y Doctorados, estará integrada por cinco miembros con el fin de *“3.3.4. Apoyar el proceso de evaluación de convalidaciones de títulos de educación superior, mediante la emisión de los conceptos que requiera el Ministerio de Educación Nacional”*.

Aduce el apoderado del actor que en el presente caso, el concepto que podría servir de sustento para una decisión de convalidación, se expidió en forma irregular y no como lo ordena la Resolución 737 de 2008, con la decisión del cuerpo colegiado. Además aclara que en gracia de discusión, si se pensara que algunos de los comisionados realizaron su participación en la Sala de forma virtual, procedimiento permitido en la resolución citada, no obra respaldo probatorio que así lo acredite, dadas las exigencias de la Ley 527 de 1999, relativa a la participación a través de medios electrónicos según formatos que guarden valor probatorio.

De otra parte, señala que la disparidad de criterios en la Sala revela la ausencia de una participación consensuada de la Comisión, la cual se evidencia por el hecho de que el acta del 11 de diciembre de 2008 sustentó la necesidad de acreditar el cumplimiento del requisito de la tesis doctoral, el cual fue remitido por el solicitante el 13 de marzo de 2009. No obstante el cumplimiento de la exigencia, el 3 de abril de 2009, la Sala expidió un Acta que además no le fue trasladada al convocante, en la que por primera vez, recomendó la necesidad de aportar un certificado o un título de doctor, pero no aparece ningún análisis o valoración de la tesis doctoral remitida.

Esta omisión en criterio de la parte actora, revela la violación del artículo 3-4 de la Resolución 5547 de 2005, ya que la Sala tenía la obligación de examinar la tesis, de lo cual no obra prueba en el expediente. Así mismo señala que al convalidante no se le corrió traslado del Acta del 3 de abril de 2009, por lo que se evidencia una vez más la violación al derecho de contradicción, según lo ordena el artículo 9 **idem**. De igual modo indica que otra transgresión se evidencia por el hecho de que la Comisión no tuvo en cuenta que el título solicitado era el de postgrado, con fundamento en la intensidad de horas asumidas por el convalidante, por la exigencia en la investigación y por la necesidad de presentar la tesis ante un tribunal del Massachusetts Institute of Technology MIT.

Destaca que otra de las manifestaciones de la transgresión al debido proceso, consiste, en la falta de cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 9 de la Resolución 5547 de 2005, como quiera que no se le dio traslado al convalidante, de los conceptos académicos desfavorables a la solicitud del interesado, con el fin de que tuviera la oportunidad de presentar las explicaciones al respecto o aportara información adicional.

Señala que del primer concepto rendido el 27 de junio de 2008, no se presentó ningún comentario de los participantes en la Sala, sin embargo el convalidante hizo uso de su

derecho de contradicción; respecto del segundo concepto del 11 de diciembre de 2008, los participantes solicitaron el aporte de copia de la tesis doctoral, la cual fue aportada en su momento y del tercer concepto, no fue trasladado al señor Zamora Reyes. Por tanto, se le privó al actor del ejercicio del debido proceso y derecho de defensa.

En vista de lo anteriormente expuesto, el apoderado del demandante considera que la Resolución 2671 de 2009 objeto de nulidad, adolece de la causal de falsa motivación, como quiera que no se ajusta a la realidad como lo indica la parte considerativa, en el sentido de que el Ministerio de Educación Nacional, hubiera dado cumplimiento al artículo 9 de la Resolución 5547 de 2005, invocando falazmente la correcta aplicación de esta disposición legal. Dicha actuación además de violentar el artículo 84 CCA, también desconoce el 35 **idem**, ya que el acto acusado, carece de motivación.

Otra irregularidad que a juicio de la parte actora conduce a la nulidad de los actos enjuiciados, se evidencia por el hecho de que el Ministerio y su órgano asesor CONACES, desconocieron darle valor probatorio a la luz de las reglas de la sana crítica y, por ende, sus eventuales objeciones resolverse en los incidentes procesales, a la traducción al idioma castellano efectuada por la traductora oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, del título de doctor que le había otorgado al actor el MIT.

A raíz de esta omisión, se desconoció el artículo 2, parágrafo 2 de la Resolución 5547 de 2005, así como el artículo 260 de los Decretos 1400 y 2019 ambos de 1970, modificado por el Decreto 2282 de 1989 CPC, por cuanto no podía CONACES valorar de manera directa un documento en idioma extranjero, prescindiendo de una traducción oficial. Este yerro también hace que los actos enjuiciados violenten los artículos 174 CPC y 3 y 267 del CCA.

Otro argumento de nulidad invocado por la parte demandante, es el relativo a la violación a los derechos constitucionales a la educación, trabajo y libre escogencia de profesión u oficio del actor, como quiera que desconoció los artículos 10 y 13 de la Ley 30 de 1992 que se refieren a los presupuestos de los programas de doctorado, siendo uno de ellos el que presupone que los estudios cursados y aprobados por el actor en MIT, suponían que detentaba con anterioridad un título de profesional de pregrado para ser admitido a dicho programa.

Por tanto considera el apoderado del demandante que la autoridad nacional demandada, sin el debido análisis del programa cursado, de las calificaciones obtenidas, degradó el título de postgrado solicitado a la condición de pregrado. Esta omisión desconoció el artículo 9 de la Ley 30 de 1992, que se refiere a los programas de pregrado y su finalidad.

Por último a juicio de la parte actora, la expedición de los actos demandados, violentó el artículo 40 superior, como quiera que se le impidió al demandante el derecho de acceder a desempeñar funciones y cargos públicos, quien se encontraba en capacidad de acceder a cargos en centros universitarios de naturaleza pública y en distintos entes de igual naturaleza, que exigen ser portadores del título de doctor.

En cuanto a los perjuicios causados, el apoderado del actor los enmarca en la indebida convalidación del título obtenido en el exterior de postgrado, la inversión efectuada para lograrlo como los costos y gastos de la matrícula académica, los costos de los pasajes, seguros, alimentación y residencia por el tiempo de duración de los estudios y la pérdida de una ventaja económica como la reconocida a los servidores públicos que pertenecen como investigadores en universidades públicas. Estima la cuantía de sus pretensiones en la suma de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000,00)

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA.**

El apoderado del Ministerio de Educación Nacional presentó escrito<sup>1</sup> en el que solicita no sean acogidas las pretensiones de la demanda, al considerar que no se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso ni de ninguno de los otros derechos invocados en la demanda como vulnerados. Por esta razón, propuso que se declare oficiosamente cualquier excepción que evidencie el juez de primera instancia.

Respecto de las pretensiones de la demanda, estimó el apoderado de la entidad demandada que el Ministerio que representa en los actos demandados, se atuvo a las observaciones de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, luego de analizar el contenido del plan de estudios del programa Nuclear Engineer, al concluir que académicamente no presentan argumentos suficientes para convalidar el título al nivel solicitado de postgrado.

Aduce que según el artículo 1 de la Resolución 5547 de 2005, que regula el trámite y los requisitos de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, señala que la convalidación implica un examen de legalidad y un examen académico de los estudios cursados.

En cuanto al examen de legalidad, sostuvo que se evalúan aspectos tales como la naturaleza jurídica de la institución que otorgó el título y la naturaleza jurídica del título como tal. Respecto del examen académico de los estudios cursados, indicó que se evalúan aspectos tales como la metodología bajo la cual se desarrolló el programa académico cursado por el

---

<sup>1</sup> Memorial visible a folios 83 al 88 del cuaderno principal

solicitante (si es presencial o a distancia); la naturaleza de los estudios cursados, la duración de los mismos y la orientación de las asignaturas cursadas.

Menciona que la Resolución 2671 del 11 de mayo de 2009 confirmada por la 5644 del 26 de agosto de 2009, decidieron convalidar para los efectos legales en Colombia, el título de NUCLEAR ENGINEER otorgado el 15 de febrero de 1984 al solicitante por Massachusetts Institute of Technology, como equivalente al título de Ingeniero Nuclear, luego del análisis sistemático que realizó de todos los documentos que se aportaron a la solicitud de convalidación, los cuales condujeron a CONACES a afirmar que la traducción oficial, en lo que tiene que ver con el nivel académico, no concuerda con el nivel de lo que efectivamente se consagra en el título.

Destaca que luego de analizar el contenido del plan de estudios, el diploma en idioma inglés y el trabajo de investigación que reposan en el expediente, se consideró que académicamente no representan argumentos suficientes para convalidar el título al nivel solicitado por el convalidante de doctorado, razón por la que se concluyó que el programa que se había convalidado era el de Ingeniería Nuclear, esto es, el de nivel pregrado en Colombia.

Para el apoderado del Ministerio de Educación Nacional, no le fue vulnerado el derecho al debido proceso al actor, como quiera que se le dio traslado en dos oportunidades para que fijara su posición respecto de los dos primeros conceptos académicos emitidos, según lo ordena el artículo 9 de la Resolución 5547 de 2005, que fueron contestados por el solicitante, mediante oficios del 24 de septiembre y 23 de diciembre ambos de 2008. Destacó que respecto del último concepto emitido por los evaluadores de la CONACES, no se le corrió traslado al actor, puesto que ya había tenido la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y es el soporte que fundamentaba la decisión de convalidación.

Finalmente consideró que los derechos constitucionales que invocó como vulnerados el demandante, entre ellos el del trabajo, educación y libertad de escogencia de profesión u oficio, no le fueron vulnerados, ya que se pueden desarrollar o hacer efectivos en otros sectores, en los cuales la convalidación de un título, no sea obligatoria para el ejercicio profesional.

Dadas las consideraciones expuestas, el apoderado judicial del Ministerio demandado, le recomendó al demandante que se dirigiera a una institución de educación superior en nuestro país, que contara con un programa afín al cursado y con el respectivo registro calificado del Ministerio, solicitara la “Homologación” de los contenidos programáticos de las asignaturas y créditos, en la que en virtud del principio de autonomía universitaria, decidirá sobre la homologación y expedirá el respectivo título.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

Los apoderados judiciales de los extremos procesales presentaron escritos<sup>2</sup> en los que reiteran los argumentos expuestos tanto en la demanda como en su contestación.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

Mediante fallo de fecha 28 de abril de 2011, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>3</sup>, resolvió inhibirse de realizar estudio de fondo en relación con la vulneración de las disposiciones constitucionales y legales invocadas como vulneradas por el actor, al tiempo

---

<sup>2</sup> Visibles a folios 156 al 160 y 161 al 164 respectivamente del cuaderno 1

<sup>3</sup> Providencia judicial que figura a folios 166 al 180 del cuaderno principal

que denegó las pretensiones de la demanda interpuesta contra las resoluciones 2671 y 5644 ambas de 2009, expedidas por la Directora de Calidad para la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

En primer lugar, tuvo como fundamento legal de la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de Educación Nacional, el contenido de los artículos 7º y 9º de la Resolución 5547 de 2005 relativos a la complementación de la información y el traslado del concepto académico desfavorable, así como la Resolución 737 del 14 de febrero de 2008 que estableció que la Sala de Maestrías y Doctorados, estaría integrada por cinco miembros.

Indicó el a quo que luego de revisada la actuación, efectivamente los conceptos emitidos por el organismo asesor no están firmados por la totalidad de sus integrantes y que el tercero de los conceptos, no fue objeto de traslado al interesado. No obstante lo anterior, considera que dichas omisiones no constituyen en sí mismas violaciones al debido proceso que afecten la validez jurídica de las resoluciones enjuiciadas.

Aclara que sólo uno -el del 11 de diciembre de 2008- de los tres conceptos carece de la mayoría de las firmas de los cinco miembros de la Sala de Maestrías y Doctorados, no obstante tal omisión carece de relevancia en la actuación, como quiera que el concepto es un simple acto de trámite que no tiene efecto vinculante ni decide la solicitud de convalidación.

Considera que el acto de trámite, apenas refleja la opinión que tienen los miembros de la comisión respecto del asunto sometido a su consideración, por lo que apenas tiene la virtud de contribuir a la consolidación del concepto final que será entregado a la Dirección de Calidad, para que eventualmente respalde la decisión que resuelve la convalidación.

Ahora bien, señaló que la sala de maestrías y doctorados, tanto en el primer como en el tercer concepto, coincidieron en afirmar que el título no correspondía a un doctorado sino que la convalidación debía hacerse como equivalente al título de Ingeniero Nuclear. A su vez, indica que en el primer concepto del 27 de junio de 2008, el acta aparece firmada por dos comisionados y obra constancia de la participación virtual de los otros dos, por lo que la sesión fue válidamente llevada a cabo. En el tercer concepto del 3 de abril de 2009, se observa que fue firmado por tres de los dos restantes comisionados que lo hicieron virtualmente.

Por tanto a juicio del a quo, no es compartida la afirmación del demandante según la cual, se transgredió la Ley 527 de 1999 porque no aparece material probatorio que acredite la participación virtual de los comisionados, pues los artículos 11, 12 y 13 **idem**, regulan específicamente los soportes probatorios que respaldan la utilización de los mensajes de texto. De allí que la ausencia de constancia sobre el mecanismo implementado para la participación virtual de los comisionados, no le resta validez a las deliberaciones que culminaron con la emisión de los conceptos cuestionados.

Respecto de la omisión de traslado al interesado del tercer concepto, para la primera instancia tampoco conduce a la violación del principio de contradicción, dada su condición de acto de trámite que no decide la solicitud de convalidación ni pone fin a la actuación administrativa, por lo que el concepto no está sujeto a contradicción ya que carece de efectos vinculantes que afecten la situación jurídica del interesado.

Por lo anterior, consideró el a quo que la omisión del traslado previsto en la Resolución 5547 de 2005, no significa que el interesado no pueda ejercer debidamente su oposición frente a las recomendaciones y observaciones del concepto emitido por la Sala, sino que lo

que hace es contribuir al cumplimiento de los requisitos necesarios para la decisión administrativa. De allí, que la oportunidad para ejercer el derecho de contradicción, surge con la notificación del acto que pone fin a la actuación, en la que el Ministerio citó expresamente los apartes pertinentes del concepto cuyo traslado echó de menos el actor.

De otra parte, para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las conclusiones expuestas en los tres conceptos y en los actos acusados, contrario a lo esgrimido por la parte actora, sí valoraron adecuadamente la documentación aportada para la solicitud de convalidación, por lo que el hecho de que la decisión no fuera la que esperaba el actor, no implicó la vulneración de sus derechos.

Es así como para el a quo, la valoración de la traducción acreditada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, no vincula automáticamente a la autoridad educativa, pues como toda prueba está sometida a la valoración que debe hacerse a partir de parámetros objetivos que rigen el sistema de reconocimiento de los títulos académicos expedidos en el exterior.

Por tanto, lo que hizo la traductora fue, rendir su versión sobre lo que dice la documentación en el idioma inglés, pero esto no descarta que la autoridad administrativa pudiera otorgarle alcances diferentes con base en la aplicación de los factores que regulan la actividad de educación superior. De allí que a pesar de que la intérprete, considerara en la traducción del diploma que correspondía al grado de doctorado, ésta afirmación no obligaba al Ministerio a tenerla como tal, pues la convalidación depende de elementos específicos que integran el programa educativo.

Así mismo desestimó el efecto vinculante de la traducción, debido a que la traductora apareciera en un listado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues este hecho es una condición para el ejercicio de su labor como perito en el idioma inglés. Recordó que la apreciación de los documentos aportados, tienen como requisitos los previstos en la legislación educativa para la homologación del título

Mencionó la primera instancia que la traducción efectuada por la experta, del documento institucional del MIT que ofrece el programa con el cual aspiró el actor a convalidar el título, ofrece serias dudas, pues si la misma institución educativa estableció en su catálogo institucional que el componente de investigación es menor que el exigido para un curso doctoral, al cual no hace referencia la traducción, no puede entenderse que la prueba haya sido inadecuadamente valorada por la Comisión y por el Ministerio.

Finalmente el a quo consideró que el demandante no explicó el concepto de la violación de los derechos a la educación, al trabajo y a la escogencia de profesión u oficio, puesto que se refirió fue al desconocimiento del derecho al debido proceso. De otra parte indicó que no aportó ninguna prueba que demuestre qué instituciones estatales o cuáles universidades públicas, pudieron haberle negado su acceso por la falta del título cuya convalidación aspiraba lograr ante el Ministerio de Educación Nacional. En fin, adujo que no explicó cómo podría entenderse la vulneración al derecho a la educación, cuando al fin y al cabo tiene un título universitario de pregrado y uno similar en el exterior.

En virtud de las anteriores consideraciones, el a quo determinó que no era posible asumir el estudio de la nulidad en cuanto a la violación de varias de las disposiciones constitucionales invocadas como vulneradas, por lo que así lo dispuso en la parte resolutive del fallo.

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado judicial de la parte demandante presentó escrito<sup>4</sup> en el que esgrime las razones de inconformidad frente a las decisiones del fallo de primera instancia, que en su criterio ameritan su revocatoria.

Consideró que el fallo del a quo planteó de manera equivocada, los siguientes problemas jurídicos a resolver: i) si era potestativo del Ministerio de Educación Nacional, negar la convalidación de un título obtenido en el exterior en su respectiva equivalencia según la legislación colombiana, a pesar de que se hubieran cumplido los requisitos objetivamente exigidos y, ii) los conceptos del órgano asesor del Ministerio, es decir del CONACES, pueden expedirse sin el lleno de los requisitos legales. A juicio del apoderado del actor, en ambos cuestionamientos la respuesta es negativa.

Destacó que en el caso en estudio, se demostró que se reunían los requisitos para la convalidación del título presentado como de postgrado a nivel de Doctorado. Por lo anterior, solicita que se analice bajo las reglas de la sana crítica, las pruebas aportadas al expediente, teniendo de presente el contenido de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley 30 de 1992, mediante los cuales queda acreditado que los estudios de Ingeniero Nuclear son de postgrado, su acceso está restringido a ingenieros de nivel académico superior con estudios de maestría o similares y, el programa termina con un trabajo de investigación de alta exigencia técnica. Por tanto, fueron a cabalidad cumplidos los requisitos objetivos señalados en la legislación citada.

---

<sup>4</sup> Obra a folios 182 al 185 del cuaderno 1

Señala que fue por esta razón, que la traductora al revisar la documentación presentada en su integridad, indicó que el título en español correspondía al de DOCTOR EN INGENIERIA NUCLEAR.

Para el apelante, en lo que concierne a los conceptos emitidos por CONACES, el Ministerio de Educación Nacional está sometido a los procedimientos legales, por lo que con fundamento en las pruebas acopiadas en el proceso, se evidencia una clara violación al debido proceso del convocante en la medida en que de acuerdo con lo establecido en la Resolución 5547 de 2005, era obligación presentar los conceptos con el lleno de los requisitos en la ley establecidos, en concordancia con lo dispuesto en la Resolución 737 del 14 de febrero de 2008, que estableció que la Comisión CONACES funciona a través de salas especializadas.

Afirma que al solicitante se le requirió para que presentara la tesis doctoral respectiva, luego de un primer análisis de la documentación aportado por el interesado, pues era su obligación correrle traslado del primer concepto académico desfavorable. Frente a este requerimiento, el convocante aportó la tesis solicitada. Frente al segundo concepto desfavorable, no se le dio traslado, desconociéndose así el artículo 9º de la Resolución 5547 de 2005.

De otra parte, afirmó el recurrente que el a quo, de manera equivocada consideró que no era necesario darle un nuevo traslado del concepto desfavorable de la Comisión, cuando sí lo era, pues el requerimiento se refería a un aspecto fundamental de la petición, cual era la presentación de la tesis doctoral. Por lo que si a juicio de CONACES, había criterio desfavorable al peticionario, debió dársele traslado para que fijara su posición en este punto esencial.

En virtud de lo expuesto, para el apelante, esta violación al debido proceso, es causal de nulidad de los actos acusados que vienen a constituir un acto administrativo complejo.

En cuanto al hecho de que el acta debió haber sido suscrita por la mayoría de los miembros de la Sala, advirtiendo que apenas fue firmada por dos de ellos, el censor afirmó que no estaba de acuerdo con esta interpretación dada por la primera instancia, quien consideró que estaba probada la intervención virtual de los dos miembros adicionales, de lo cual dijo no había prueba que así lo acreditara, sino una simple constancia que debió ser debidamente soportada.

Destacó que la Resolución 737 de 2008 expedida por el Ministerio de Educación Nacional mediante la cual reorganizó la Comisión CONACES, no reguló lo relativo a las pruebas sobre la intervención virtual de sus miembros y, en consecuencia, se debía aplicar por analogía normas que regularan materias semejantes.

Es por esta razón, según lo entiende el apelante, que la Ley 527 de 1999 *Por la cual se reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones*, establece una serie de requisitos para que los actos originados en medios electrónicos, tengan validez legal, en especial su artículo 28 que se refiere a los atributos jurídicos de la firma digital. De allí que no basta solamente con una constancia del secretario para darle validez a un mensaje enviado por medios electrónicos o una firma digital, ya que se requiere el cumplimiento de otros requisitos establecidos en la ley, que en el presente caso no se cumplieron.

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

No presentó concepto el Delegado del Ministerio Público, durante el trámite procesal en segunda instancia.

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA**

El apoderado de la parte demandante presentó memorial<sup>5</sup> en el que reiteró algunos de los planteamientos de inconformidad con el fallo de la primera instancia, expuestos en el recurso de apelación. Aprovechó esta oportunidad procesal para afirmar que el Ministerio de Educación Nacional, se extralimitó en sus funciones, como quiera que lo solicitado era que se convalidara el título de doctor en Ingeniería Nuclear obtenido en el MIT y el que se otorgó, extralimitando sus funciones, fue el del título de pregrado como Ingeniero Nuclear.

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **6.1. El Acto Administrativo demandado:**

Los apartes más importantes de los actos acusados son los siguientes:

“REPUBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

---

<sup>5</sup> Figura a folios 8 al 11 del cuaderno de segunda instancia

## **RESOLUCION NUMERO 2671**

(Mayo 11 de 2009)

Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación

### **LA DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACION SUPERIOR**

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto 4675 de 2006 y las Resoluciones N° 2763 del 13 de noviembre de 2003 y N° 972 del 27 de febrero de 2009.

#### **CONSIDERANDO:**

Que JOSE ARMANDO ZAMORA REYES, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.303.017, presentó para su convalidación el título de NUCLEAR ENGINEER, otorgado el 15 de febrero de 1984 por MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, Estados Unidos, mediante solicitud radicada en el Ministerio de Educación Nacional con el N° 2008ER35794-28569/08.

Que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4675 de 2006, corresponde al Ministerio de Educación Nacional convalidar los títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras de acuerdo con las normas vigentes.

Que en virtud del artículo 3º de la Resolución 5547 del 1º de diciembre de 2005, uno de los criterios aplicables para efectos de la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones extranjeras, es el de *Evaluación Académica*, el cual establece que *“Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica”*.

Que los estudios fueron evaluados en una primera oportunidad por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, la cual emitió concepto académico en los siguientes términos:

(...)

### **ASPECTOS ACADÉMICOS-ARGUMENTACION**

*En la documentación que anexa el solicitante presenta un título de Nuclear Engineer Massachusetts Institute of Technology MIT USA, junto con certificación de calificaciones obtenidas en el programa debidamente autenticadas.*

*El señor Zamora, ingeniero mecánico de la Universidad de los Andes cursó el programa de 'Ingeniería Nuclear' en el MIT, entre 1980 y 1983...Debe indicarse que en la traducción del título hecha por Patricia Gálvez David, traductora oficial N° 402 del Ministerio de Justicia 1992, hace la traducción del título como de Doctorado en Ingeniería Nuclear que no corresponde con el verdadero título otorgado por el MIT lo que hace que el convalidante solicite la convalidación como de doctorado en Ingeniería Nuclear que no corresponde al programa cursado por el convalidante.*

### **CONCEPTO TECNICO**

*Concepto: El programa, de acuerdo con los cursos tomados por el convalidante, corresponde a un programa de Ingeniería Nuclear.*

*De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda convalidar el título otorgado por MIT a José Armando Zamora Reyes, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.303.017 de Bogotá, al de:*

*Ingeniería Nuclear.*

*Título: Ingeniero Nuclear.*

(...)'

Que en aplicación del derecho al debido proceso administrativo estableció en el artículo 29 de la Constitución Política de la República de Colombia, 35 del Código Contencioso Administrativo y 9 de la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, y de acuerdo con lo desarrollado por la Jurisprudencia Constitucional Colombiana cuando establece que *'toda actuación administrativa deberá ser resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulan'*; este Despacho le remitió, al señor JOSE ARMANDO ZAMORA REYES, copia del concepto académico antes citado, mediante comunicación N° 2008EE49048 del 24 de septiembre de 2008, con el fin que fijara su posición por escrito respecto a dicho concepto complementando o aclarando la documentación presentada, advirtiéndole que de no hacerlo dentro del término de 2 meses se procedería a emitir el acto administrativo correspondiente que resolviera la solicitud de convalidación.

Que el 24 de noviembre de 2008 mediante oficio radicado en este Ministerio bajo el N° 2008ER83859, el interesado aporta nueva documentación y carta aclaratoria, con el fin de que se reconsiderara el concepto, no obstante la Sala de Ingeniería, Arquitectura, Matemáticas y Ciencias Físicas de CONACES al revisar nuevamente el expediente emitió un segundo concepto ratificando el anterior, pero recomienda solicitar al convalidante adjuntar la copia de la tesis realizada. Este último a su vez trasladado (sic) mediante oficio N° 2008EE77219 del 23 de diciembre de 2008, el cual es contestado por el señor Zamora mediante oficio radicado en este Ministerio el 13 de marzo de 2009, con N° 2009ER20594, al cual anexa la tesis de grado y solicita revisar nuevamente la decisión.

Consecuencia de lo anterior, este Despacho nuevamente remite la documentación obrante en el expediente a la respectiva Sala de CONACES, la cual emite un tercer concepto en los siguientes términos:

(...)

#### **ASPECTOS ACADEMICOS**

*De acuerdo con el Diploma, el certificado de estudios y la copia de la tesis presentados, el solicitante cursó entre 1980 y 1984 un programa de Pregrado, obteniendo el título de Nuclear Engineer.*

#### **CONCEPTO TECNICO**

**Concepto:** Convalidar

**Argumentación:** *La Sala en su sesión del 27 de junio de 2008 recomendó convalidar el título como Ingeniero Nuclear, con el argumento que la traducción del título como doctor, no corresponde al original al inglés. El convalidante presenta una carta argumentando y anexando una tesis según la cual es su tesis doctoral, sin embargo, tanto en el certificado como en el diploma de MIT el convalidante recibió un título de Nuclear Engineer. Mientras el convalidante no presente un certificado o un título de doctor, la recomendación de la Sala es menester la decisión de convalidar como ingeniero nuclear. De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda al Ministerio de Educación Nacional convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de Nuclear Engineer, otorgado a José Armando Zamora Reyes, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.303.017 en el MIT USA, como equivalente al título de Ingeniero Nuclear, que otorgan las instituciones de educación superior colombiana de acuerdo con la Ley 30 de 1992.*

**Denominación de la equivalencia o Convalidación:**

*Ingeniero Nuclear.*

(...)'

Que con fundamento en las anteriores consideraciones y después de haber estudiado la documentación presentada, se concluye que es procedente la convalidación solicitada.

En mérito de lo expuesto.

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de NUCLEAR ENGINEER, otorgado el 15 de febrero de 1984 por MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, Estados Unidos, a JOSE ARMANDO ZAMORA REYES, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.303.017, como equivalente al título de INGENIERO NUCLEAR, que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de acuerdo con la Ley 30 de 1992.

**PARAGRAFO.-** La convalidación que se hace por el presente acto administrativo no exime al profesional beneficiario del cumplimiento de los requisitos exigidos por las normas que regulan el ejercicio de la respectiva profesión.

**ARTICULO SEGUNDO.-** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra la misma procede el recurso de reposición, que debe ser presentado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación de conformidad con el Código Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LA DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR,**

**EVA JANETTE PRADA GRANDAS”**

Los apartes que interesan al proceso, del acto mediante el cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución anterior, son del siguiente tenor literal:

“REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

**RESOLUCION NÚMERO 5644**

(Agosto 26 de 2009)

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 2671 del 11 de mayo de 2009.

**LA DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACION SUPERIOR**

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto 1306 de 2009 y las Resoluciones N° 2763 del 13 de noviembre de 2003 y N° 1573 del 30 de marzo de 2007.

(...)

**CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:**

Entra el Despacho a decidir de fondo el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución número 2671 del 11 de mayo de 2009.

Este Ministerio considera necesario advertir que, con el fin de seguir los lineamientos planteados por la Corte Constitucional en sentencia C-050 de 1997, a través de la cual este órgano estima que de cara a la *necesidad de garantizar la idoneidad de los profesionales titulados en el extranjero y frente al respeto que se debe al derecho a la igualdad, la idoneidad de quienes obtuvieron los títulos académicos por haber cursado estudios en el exterior, es necesario verificar en cada caso en concreto, frente a las materias y al tiempo requerido para el otorgamiento de los títulos de que se trate*; en virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 de la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005 y teniendo en cuenta la nueva documentación presentada por el recurrente, se procedió a enviar la documentación obrante en el folder 28569-08 a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, la cual después de revisar la metodología, los contenidos y la intensidad del plan de estudios emitió concepto académico, en los siguientes términos:

(...)

#### **ASPECTOS ACADEMICOS**

*El convalidante presenta:*

*Recurso de reposición contra la Resolución 2671 del pasado 11 de mayo.*

#### **CONCEPTO TECNICO**

*Analizados los contenidos del plan de estudios, el diploma en idioma original (inglés) y el trabajo de investigación presentado se concluye que no presenta argumentos suficientes para atender la solicitud de reposición de la convalidación de su título de Ingeniero Nuclear.*

*Por otro lado, el argumento presentado respecto a la inclusión en la traducción de la palabra ‘doctor, la Sala se permite recordar que las traducciones oficiales*

*son un requisito para el trámite de la convalidación de títulos y una ayuda para los órganos evaluadores pero no supeditan a la academia en la toma de decisiones, máxime si se evidencia que los títulos no corresponden a la realidad académica del programa.*

(...)'

Con fundamento en las anteriores consideraciones y después de estudiar la documentación presentada por el recurrente, este Despacho encuentra argumentos suficientes para no revocar la decisión tomada mediante Resolución número 2671 del 11 de mayo de 2009, por lo que en consecuencia, ha de confirmarse lo allí dispuesto.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Confirmar en todas sus partes la Resolución número 2671 del 11 de mayo de 2009, por medio de la cual este Despacho decidió convalidar y reconocer para todos los efectos académicos el título de NUCLEAR ENGINEER, otorgado el 15 de febrero de 1984 por MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY, Estados Unidos, a JOSE ARMANDO ZAMORA REYES, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía N° 19.303.017, como equivalente al título de INGENIERO NUCLEAR, por las razones expuestas.

**ARTICULO SEGUNDO.-** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y contra la misma no procede recurso alguno, quedando así agotada la vía gubernativa.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

Dada en Bogotá D.C. a los 26 días del mes de Agosto de 2009

**LA DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACION SUPERIOR,**

**EVA JEANETTE PRADA GRANDAS”**

**6.2. Planteamiento del problema jurídico en los términos del recurso de apelación**

Corresponde a la Sala definir si le asiste o no razón al apoderado judicial de la parte accionante, con ocasión de las inconformidades planteadas en el recurso de apelación, frente a la decisión adoptada por el **a quo** que denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que el Ministerio de Educación Nacional, no vulneró el ordenamiento constitucional ni legal al expedir los actos administrativos acusados de nulidad, mediante los cuales convalidó y reconoció al demandante para todos los efectos legales y académicos, el título de NUCLEAR ENGINEER, otorgado por el Massachusetts Institute of Technology MIT de Estados Unidos, como equivalente al título de INGENIERO NUCLEAR y no le reconoció el título de Doctor en Ingeniería Nuclear o Doctor Ingeniero, como lo solicitó el convalidante.

**6.3. Marco normativo que regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior en el exterior**

En vista de lo expuesto, lo primero que debe tenerse en cuenta para dirimir el conflicto jurídico planteado, es el marco normativo que regulaba para la fecha de expedición de las resoluciones enjuiciadas, el tema de la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

La Resolución 2671 de 11 de mayo de 2009 objeto de demanda, en su parte considerativa cita el Decreto 4675 del 28 de diciembre de 2006 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones”*, que en el artículo 2º dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º. - Funciones. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes:

(...)

2.16. Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras”.

En armonía con la anterior disposición legal, el artículo 26 **idem** establece lo siguiente:

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

(...)

26.2. Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional”. (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con el contenido de las disposiciones legales transcritas, corresponde al Ministerio de Educación Nacional, por conducto de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, ejercer la función de convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, función que antes ejercía el Instituto colombiano de Fomento para la Educación Superior ICFES.

En el caso en estudio se observa que las resoluciones objeto de demanda, fueron expedidas ambas por la Directora de Calidad para la Educación Superior. Es preciso anotar que de acuerdo con el artículo 5º del Decreto 4675 de 2006, que establece la estructura del Ministerio de Educación Nacional, esta Dirección de Calidad depende del Despacho del Viceministro de Educación Superior. Así mismo la Dirección de Calidad para la Educación Superior, se encuentra dividida en dos subdirecciones a saber: la de Aseguramiento de la Calidad y la de Inspección y Vigilancia.

Del mismo modo, resulta necesario mencionar que mediante Resolución 2763 del 13 de noviembre de 2003 *“Por la cual se hace una delegación”*, la Ministra de Educación Nacional, en uso de la facultad consagrada en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, resolvió:

**“ARTICULO. 2º**—Delegar en el director de calidad del viceministerio de educación superior, la expedición y firma de los actos administrativos relacionados con la convalidación de títulos de educación superior, otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

Por tanto, al menos por el factor de competencia, los actos enjuiciados por el demandante, no adolecen de vicio alguno, toda vez que fueron expedidos por la dependencia del Ministerio de Educación Nacional que tenía competencia para hacerlo.

Ahora bien, en punto al tema de la función de convalidación y su diferencia con la homologación de estudios, resulta ilustrativo citar el siguiente aparte jurisprudencial proferido por esta misma Sala:

Según el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia, por los términos “convalidar” y “homologar” se entiende:

**“Convalidar”**. Dar validez académica, en un país, institución, facultad, sección, etc. a estudios aprobados en otro país, institución , etc.”.

**“Homologar**. Equiparar, poner en relación de igualdad o semejanza dos cosas. Contrastar una autoridad oficial el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o una acción (...).”.

(...)

El proceso de convalidación pretende reconocer la idoneidad de los títulos otorgados en el exterior, los cuales deben cumplir con las mismas condiciones de los obtenidos en Colombia. Para ello se remiten a instituciones nacionales de reconocida calidad, no solo los títulos debidamente legalizados sino los programas detallados de sus contenidos, la lista de profesores, tiempo de duración y, en general, toda la información pertinente”. (Sentencia del 24 de febrero de 2005 radicado 25000-23-24-000-2001-01094-01 M.P: María Claudia Rojas Lasso)

Por tanto, teniendo como fundamento la anterior transcripción jurisprudencial, lo primero que debe destacar la Sala es que la convalidación de títulos, presupone que la autoridad nacional deberá dar validez o ratificar a los mismos estudios aprobados en el extranjero y no otros.

En el caso en estudio, la solicitud del señor Zamora Reyes ante el Ministerio de Educación, fue la de **convalidación** del título que según consideraba le fue otorgado por una institución de educación superior de los Estados Unidos, el cual pretendió le fuera reconocido como de postgrado y no de pregrado, como así lo dispusieron las resoluciones demandadas.

El procedimiento al que estaba sometida la solicitud de convalidación presentada ante el Ministerio de Educación por el actor, según lo invocó el acto objeto de demanda, está

regulado en la **Resolución Número 5547 del 1º de diciembre de 2005** *“Por la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior”*<sup>6</sup>, cuyo contenido en términos generales se puede resumir así:

El **artículo** se refiere al ámbito de aplicación; el **artículo 2º** señala los documentos que deben acompañar la convalidación; el **artículo 3º** define que para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y postgrado, además de verificarse la documentación aportada se verificarán los siguientes **cuatro criterios** a saber: i) convenio de reconocimiento de títulos; ii) programa o institución acreditados, o su equivalente en el país de procedencia; iii) caso similar y iv) **evaluación académica**; los **artículos 4º y 5º** señalan de manera específica los requisitos para el pregrado de derecho; el **artículo sexto** establece la oficina donde se debe hacer la radicación de la documentación; el **artículo séptimo** menciona la posibilidad que tiene el solicitante de complementar la información aportada, el **artículo octavo** determina lo relativo al estudio de la documentación; el **artículo noveno** se refiere al traslado del concepto académico desfavorable y el **artículo décimo** es el relativo a la decisión poniendo de presente que una vez cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución motivada decidirá de fondo la solicitud y que, contra este acto administrativo que decida el trámite de la convalidación, procederán los recursos de ley. Finalmente los **artículos décimo primero y décimo segundo**, se refieren al régimen excepcional y a la vigencia de la Resolución 5547 de 2005.

De acuerdo con el contenido de la Resolución 2671 de mayo de 2009 objeto de demanda, para el caso en estudio se aplicó como criterio de convalidación del título de educación

---

<sup>6</sup> Visible a folios 64 al 71 del cuaderno principal

superior otorgado por el MIT al demandante, el de *Evaluación Académica (Art. 3 numeral 4)*. Así mismo observa la Sala que la decisión de la Directora de Calidad para la Educación Superior de negar la convalidación del título de postgrado en Ingeniería Nuclear deprecada por el actor, se apoyó en los conceptos técnicos emitidos por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación – CONACES.

El artículo 4º del Decreto 4675 de 2006 establece como uno de los órganos de asesoría y coordinación sectorial del sector administrativo de la educación, la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación – CONACES.

En desarrollo de esta disposición legal, el artículo 39 **idem**, determina lo siguiente:

“Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-. La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-, creada mediante decreto 2230 de 2003, en los términos del artículo 45 de la ley 489 de 1998, está integrada por: el Ministro de Educación Nacional, el Director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" - COLCIENCIAS - . Lo anterior sin perjuicio de convocar a los representantes de los organismos asesores del Gobierno Nacional en materia de educación superior y de la academia, de conformidad con la reglamentación vigente.

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior \_ CONACES-, tiene las siguientes funciones: la coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional. Lo anterior sin perjuicio del ejercicio de las funciones propias de cada uno de sus miembros”. (subrayas fuera de texto)

Por su parte, mediante **Resolución Número 737 del 14 de febrero de 2008** *“Por la cual se reorganiza la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- y se dictan otras disposiciones”* expedida por el Ministerio de Educación Nacional, señala en el artículo 3º las funciones de las Salas, en el numeral 3.3. Define las funciones de las Salas por áreas de conocimiento y de Maestrías y Doctorados, que cumplirán entre otras, la siguiente función:

“3.3.4. Apoyar el proceso de evaluación de convalidaciones de títulos de educación superior, mediante la emisión de los conceptos que requiera el Ministerio de Educación Nacional”.

De acuerdo con las disposiciones transcritas, se observa que la función que desarrolla CONACES es la de prestar asesoría al Ministerio de Educación Nacional, en temas como la evaluación para la convalidación de títulos de educación superior, destacando que ninguna de las disposiciones de las resoluciones 5547 de 2005 y 737 de 2008, mencionan que sus conceptos tengan efectos vinculantes para la entidad ministerial.

#### **6.4. Resolución del recurso de apelación**

Luego de enunciar el marco normativo que reglamenta el tema de la convalidación de títulos de estudios de educación superior en el exterior, se hace necesario entrar a resolver el recurso de apelación en los términos en que fue planteado por el apoderado del demandante, con fundamento en el material probatorio allegado al expediente.

El primer reproche que manifiesta en la impugnación frente al fallo apelado, es que el Ministerio de Educación Nacional no podía negar la convalidación del título obtenido en el extranjero por el demandante en su respectiva equivalencia, a pesar de que se cumplieron los requisitos objetivamente establecidos en la ley.

En este sentido afirma el apelante, que en el expediente está probado que los estudios de Ingeniero Nuclear cursados por el actor, fueron los de POSTGRADO; que su acceso está restringido a ingenieros de nivel académico superior con estudios de maestría o similares y, que el programa termina con un trabajo de investigación de alta exigencia técnica, por lo que solicita que el caso en estudio, sea analizado a la luz de la Ley 30 de 1992, como quiera que en su sentir, se encuentran satisfechos los requisitos objetivos señalados en la Ley 30 de 1992.

En efecto, la Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”*, en su artículo 10 dispone: *Son programas de postgrado las especializaciones, las maestrías los doctorados y los postdoctorados.* Por su parte establece el Artículo 13. *Los programas de doctorado se concentran en la formación de investigadores a nivel avanzado tomando como base la disposición, capacidad y conocimientos adquiridos por la persona los niveles anteriores de formación. El doctorado debe culminar con una tesis”.*

Ahora lo que procede mirar es si es cierta, según el material probatorio, la afirmación del recurrente en el sentido de que se encuentran cumplidos los requisitos objetivos para que al convalidante se le hubiera reconocido en Colombia el título de Doctor en Ingeniería Nuclear. Para ello resulta imperioso determinar si los estudios que cursó el actor en la institución de educación superior en el extranjero, si correspondían o no a los de un doctorado en dicha ingeniería, teniendo de presente que la convalidación como acto de reconocimiento de la

idoneidad de un título académico otorgado en el exterior, debe cumplir en todo caso con las mismas condiciones de los títulos de doctorado obtenidos en nuestro país.

Lo primero que llama la atención de la Sala, es que en la fotocopia del diploma concedido al convalidante el 15 de febrero de 1984 por el Massachusetts Institute of Technology MIT<sup>7</sup>, no aparece la expresión “DOCTORADO”, no obstante que en la traducción oficial de este documento original escrito en inglés llevada a cabo por la intérprete y traductora oficial juramentada del Ministerio de Relaciones Exteriores, sí figura<sup>8</sup>.

Por tanto, la Sala considera que si el título otorgado no se limitaba simplemente al de NUCLEAR ENGINEER que traducido al español corresponde al de INGENIERO NUCLEAR - según se lee en la copia del diploma- , no cabe duda que expresamente la institución educativa, hubiera puesto la expresión “DOCTORATE” incluso algunos podrían poner la abreviatura PH.D que corresponde en español a la abreviatura de “Doctorado”.

Respecto de la traducción oficial de la documentación aportada por el convalidante al Ministerio de Educación Nacional<sup>9</sup>, la Sala comparte todas y cada una de las apreciaciones efectuadas por la primera instancia, en el sentido de que la valoración de la traducción acreditada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, carece de efecto vinculante para la autoridad educativa, como quiera que en este caso lo que prevalece es el cumplimiento del lleno de los requisitos legales para la convalidación solicitada, con base en la aplicación de los factores que regulan la actividad de educación superior en nuestro país.

---

<sup>7</sup> Figura a folio 143 del cuaderno 1

<sup>8</sup> Ver folio 145

<sup>9</sup> Que aparece a folios 141 al 153 del cuaderno principal

Del mismo modo, es compartida la afirmación del a quo acerca de las serias dudas que le genera la traducción efectuada por la intérprete oficial, del documento institucional del MIT que ofrece el programa con el cual aspiró el actor a convalidar el título, pues si la misma institución educativa estableció en su catálogo institucional que el componente de investigación es menor que el exigido para un curso doctoral, al cual no hace referencia la traducción, no puede reconocerse ni admitirse como lo solicita el actor, que la prueba haya sido inadecuadamente valorada por la Comisión y por el Ministerio.

En efecto, con la traducción al español visible a folios 129 al 132, las dudas que se presentan son las siguientes: i) en primer lugar el encabezado dice textualmente: EDUCACION UNIVERSITARIA Requisitos para entrar a Ingeniería Nuclear, no dice específicamente que para cursar el doctorado en Ingeniería Nuclear; ii) menciona la traducción que: *“El objetivo del grado de Ingeniería Nuclear es la (sic) de suministrar un mayor conocimiento de la ingeniería nuclear que el requerido para el grado de Maestría y para desarrollar una competencia en la aplicación de ingeniería o diseño pero con menos énfasis en investigación que aquel que se (sic) caracteriza a un programa doctoral. El programa incluye la terminación de un programa académico extensivo e individual y un proyecto especial de un valor significativo de ingeniería”.*

Según los apartes transcritos que fueron subrayados, la Sala quiere enfatizar que allí se pone de presente que el programa académico ofrecido por el MIT es el de Ingeniería Nuclear pero no a título de doctorado, pues de manera enfática reconoce que la parte de la investigación no tiene tanto énfasis, como el que se exige en el programa de doctorado en la misma ingeniería. No otra interpretación puede darse a esta traducción oficial.

Del mismo modo llama la atención de la traducción oficial, la interpretación que le dio a las calificaciones, al señalar a folio 153 lo siguiente: 2-15-84 SE LE OTORGÒ EL DOCTORADO EN

INGENIERÍA NUCLEAR, cuando el documento original en inglés expedido por el Massachusetts Institute of Technology que sirvió de fundamento para la traducción visible a folio 148, dice textualmente: 2-15-84 AWARDED THE DEGREE OF NUCLEAR ENGINEER. No aparece la expresión “DOCTORATE o PH.D” que le hubiera sido otorgada al actor por la Institución de Educación Superior de Estados Unidos.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pierde solidez el argumento de apelación según el cual, los estudios de Ingeniería Nuclear cursados en el MIT fueron de postgrado en la modalidad de doctorado, como lo reclama en la acción judicial, pues no existe certeza de que este nivel de estudios hubiera sido el cursado ya que el diploma otorgado no lo dice así.

Así mismo el hecho de que el demandante hubiera obtenido el título de pregrado en el año 1977 como Ingeniero Mecánico que le confirió la Universidad de Los Andes en nuestro país, no indica que obligatoriamente los estudios adelantados en el exterior correspondían a un doctorado en ingeniería nuclear, pues nada obsta para que una persona curse distintos estudios de pregrado o de un nivel avanzado a éste sin llegar a ser de postgrado, en centros docentes tanto a nivel nacional como internacional. En punto al tema de la tesis de grado, que el apoderado judicial del actor insiste en que es la que corresponde a la “tesis doctoral”, la Sala no encontró en el expediente prueba que así lo acredite, por tanto no se puede pronunciar al respecto. En todo caso un aspecto que sí llama la atención de la Sala es que, el solicitante hubiera demorado 24 años en solicitar la convalidación del título, pues el diploma da cuenta que le fue otorgado el título de ingeniero nuclear el 15 de febrero de 1984, sin embargo la convalidación la presentó en el año 2008.

De otra parte, en cuanto al segundo argumento de la impugnación, relativo a que los conceptos del CONACES se expidieron sin el lleno de los requisitos legales, lo que a juicio del

apelante deviene en la violación del debido proceso en la actuación administrativa adelantada por el Ministerio de Educación Nacional, esta Sala una vez más encuentra atinadas las consideraciones puestas de presente por la primera instancia sobre el particular.

Es así como se observa que a pesar de que algunos conceptos técnicos emitidos por la CONACES, no aparecen suscritos por los cinco miembros que integran la Sala de Ingeniería, Arquitectura, Matemáticas y Ciencias Físicas, esta omisión carece de la virtualidad de enervar la legalidad de los actos administrativos demandados, por cuanto en ninguna de las resoluciones que regulan las funciones de la Comisión, se exige de este requisito para otorgarle validez al documento.

Del mismo modo, el hecho de que no le hubiera sido trasladado el concepto técnico que le exigió al convalidante la presentación de la tesis, no generó la violación del artículo 9 de la Resolución 5547 de 2005 relativo al traslado del concepto académico desfavorable, pues tal y como lo afirmó el a quo, se está en presencia de un simple acto de trámite mas no de fondo que pusiera fin a la actuación administrativa. Así lo confirma el inciso segundo del artículo 9 que dispone lo siguiente:

“Traslado concepto académico desfavorable. En el evento de la aplicación del criterio de convalidación por evaluación académica, en todo caso, deberá darse traslado del concepto académico desfavorable a la solicitud del interesado, para que fije su posición explicando, aclarando o aportando información adicional, en los términos del artículo séptimo de la presente Resolución.

De no obtenerse respuesta dentro del plazo señalado, se procederá a expedir el correspondiente acto administrativo que decide de fondo la solicitud”.

A su turno el artículo 10 de la Resolución 5547 de 2005 establece:

“Decisión. Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución motivada decidirá de fondo la solicitud.

Contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley” (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con las normas transcritas, observa la Sala que tal y como lo indicó la primera instancia, la omisión de traslado de uno de los conceptos técnicos emitidos por la CONACES, no le impidió al convalidante ejercer su derecho de contradicción, tanto así que lo ejerció una vez llevada a cabo la decisión que puso fin a la actuación administrativa de fondo y que si tiene efectos vinculantes, tal y como lo dispone el artículo 10 de la Resolución 5547 de 2005.

Para el caso en estudio, dicha posibilidad de oponerse a las decisiones de los conceptos técnicos de CONACES, surgió a partir de la notificación del acto administrativo que como tal decidió el fondo de la actuación administrativa, que en el presente caso ocurrió con la expedición de la Resolución 2671 del 11 de mayo de 2009 del Ministerio de Educación, decisión frente a la cual el actor interpuso dentro de la oportunidad legal, recurso de reposición que fue confirmado mediante Resolución 5644 del 26 de agosto de 2009, hecho que evidencia la no vulneración del derecho de contradicción.

Recuérdese que la función de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, corresponde al Ministerio de Educación Nacional por

conducto de su Dirección de Calidad para la Educación Superior y no, a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, ya que su naturaleza es la de ser un órgano de asesoría de la entidad ministerial, según el artículo 4 del Decreto 4675 de 2006. Por tanto, sus conceptos son recomendaciones que bien podía la Dirección de Calidad acoger o no, tal y como aconteció en el caso sub judice, que fueron acogidos al ser reiterativos en recomendar que la convalidación del título solicitado por el convalidante, correspondía al programa de Ingeniero Nuclear.

Así lo acredita el siguiente acopio probatorio: Mediante concepto del 27 de junio de 2008 visible a folio 43 del C.P. la Comisión CONACES, integrada la Sala por cuatro miembros en donde dos de ellos firmaron el acta, el tercero participó de forma virtual y el cuarto no tiene ninguna anotación, conceptuó lo siguiente:

“El programa, de acuerdo con los cursos tomados por el convalidante, corresponde a un programa en Ingeniería Nuclear.

De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda convalidar el título otorgado por el MIT al señor José Armando Zamora Reyes identificado con cédula de ciudadanía número 19303307 de Bogotá al de:

Ingeniería Nuclear

Título: Ingeniero Nuclear”

A folio 135 figura el concepto técnico del 11 de diciembre de 2008, firmado por dos de los Comisionados en el que dijo lo siguiente:

“La Sala ratifica su concepto pues la traducción del título no corresponde con el verdadero título otorgado y que para convalidar el título como maestría o doctorado es necesario legalmente presentar la tesis realizada.

A folio 138 figura el concepto técnico del 3 de abril de 2009, que aparece firmado por tres de los cinco comisionados, ya que la participación de los otros fue virtual, en el que dice lo siguiente:

“La Sala en su sesión de junio 27 de 2008 se (sic) recomendó convalidar el título como ingeniero nuclear, con el argumento que la traducción del título como doctor, no corresponde al original en inglés. El convalidante presenta una carta argumentando y anexando una tesis según la cual es su tesis doctoral, sin embargo, tanto en los certificados como en el diploma de MIT el convalidante recibió un título de nuclear en engineer. Mientras el convalidante no presente un certificado o un título de doctor, la recomendación de la sala es menester la decisión de convalidar como ingeniero nuclear. De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda al Ministerio de Educación Nacional convalidar y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de Nuclear Engineer otorgado a José Armando Zamorya Reyes identificado con Cédula de Ciudadanía 1.303.017 en el MIT, USA como equivalente al título de Ingeniero Nuclear que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de acuerdo con la ley 30 de 1992.

**Denominación de la Equivalencia o Convalidación:**

Ingeniero Nuclear”

De acuerdo con los apartes transcritos de los conceptos emitidos por CONACES, para el caso del actor, fue unánime en recomendar en las tres oportunidades al Ministerio de Educación Nacional, que la convalidación procedente era la de Ingeniero Nuclear, mas no la de “Doctor” como la solicitó el actor, con fundamento en la evaluación académica que llevó a cabo del diploma, calificaciones y tesis, como criterio aplicable para la convalidación solicitada.

En cuanto a la tesis, contrario a lo que esgrimido por el apelante, el cumplimiento de este requisito si fue valorado por la Sala de Maestrías y Doctorados, tal y como lo acreditan los apartes transcritos y subrayados del concepto emitido el 3 de abril de 2009, distinto es que CONACES no la hubiera reconocido como la tesis doctoral, distinta a su pretensión.

Así mismo se reitera que la ausencia de la firma de la totalidad de los cinco comisionados, no ataca la validez de ninguno de los conceptos, pues no se trata de actos jurídicos definitivos sino preparatorios o de trámite para el definitivo que le corresponde adoptar al Ministerio, que es el que resuelve en forma última la solicitud de convalidación.

Finalmente el apelante discrepa de la decisión del a quo, según la cual, contrario a lo pretendido por el actor, sí le otorgó crédito a la participación virtual de algunos comisionados y negó la aplicación de las disposiciones de la Ley 527 de 1999.

Una vez más la Sala comparte la decisión adoptada por el a quo, como quiera que no es posible acoger la interpretación dada por el apelante en el sentido de que ante la ausencia de regulación de la participación virtual de los comisionados en las Salas del CONACES, se debe recurrir al contenido de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 527 de agosto 18 de 1999. Lo anterior, por cuanto no cabe duda que esta legislación no se puede aplicar al caso **sub lite**, como quiera que del título mismo de la ley se interpreta que reglamenta los “mensajes de texto”.

**“Ley 527 de 1999**

(Agosto 18)

*“Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.*

(...)

**“ARTICULO 11. CRITERIO PARA VALORAR PROBATORIAMENTE UN MENSAJE DE DATOS.** Para la valoración de la fuerza probatoria de los mensajes de datos a que se refiere esta ley, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas. Por consiguiente habrán de tenerse en cuenta: la confiabilidad en la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, la confiabilidad en la forma en que se haya conservado la integridad de la información, la forma en la que se identifique a su iniciador y cualquier otro factor pertinente.

**ARTICULO 12. CONSERVACION DE LOS MENSAJES DE DATOS Y DOCUMENTOS.** Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la información que contengan sea accesible para su posterior consulta.
2. Que el mensaje de datos o el documento sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o en algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida, y
3. Que se conserve, de haber alguna, toda información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido el mensaje o producido el documento.

No estará sujeta a la obligación de conservación, la información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción de los mensajes de datos.

Los libros y papeles del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta.

**ARTICULO 13. CONSERVACIÓN DE MENSAJES DE DATOS Y ARCHIVO DE DOCUMENTOS A TRAVÉS DE TERCEROS.** El cumplimiento de la obligación de conservar documentos, registros o informaciones en mensajes de datos, se podrá realizar directamente o a través de terceros, siempre y cuando se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo anterior”.

Aunado a lo anterior, se observa que el apelante pasó por alto el contenido del artículo 7 **idem** que dispone lo siguiente:

**“ARTICULO 7o. FIRMA.** Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si:

- a) Se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación;
- b) Que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma” (subrayas fuera de texto)

Según el aparte transcrito subrayado, lo que se observa es que el supuesto de hecho y de derecho contemplado en esta disposición legal, es expreso para los mensajes de datos. Por su parte, de lo que se tiene probado en el expediente, no aparece que las sesiones de la Sala de la Comisión CONACES, hubiera utilizado este medio de comunicación electrónico.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**Primero. CONFIRMASE** la sentencia apelada de fecha abril 28 de 2011 proferida por la Sección Primera Sub sección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**Segundo.** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

GUILLERMO VARGAS AYALA  
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA  
GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO