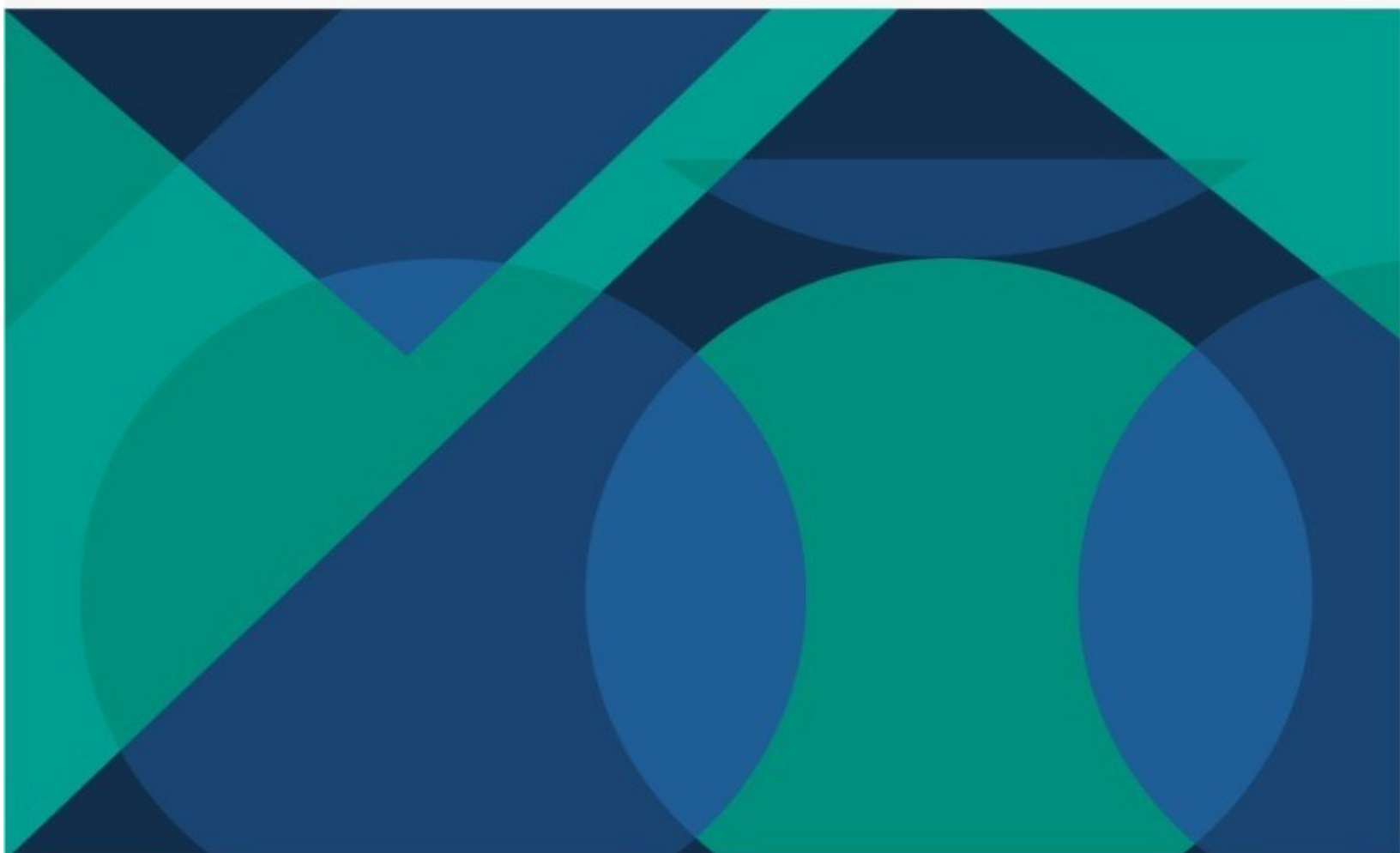


La Convalidación de Títulos de Educación Superior en Colombia

Régimen Jurídico y Anotaciones Sustanciales y Procesales

Autor **José Felipe Hernández Polo** 



Coautores

Juan Carlos Urriago Fontal
Juan Diego López Vargas
Alexander Romero

La convalidación de títulos de educación superior en Colombia. Régimen jurídico y anotaciones sustanciales y procesales

José Felipe Hernández Polo
Juan Carlos Urriago Fontal
Juan Diego López Vargas
Alexander Romero Sánchez

ISBN: 978-628-7560-13-0

Sello Editorial UCEVA

Unidad Central del Valle del Cauca-UCEVA

Carrera 27A No. 48 -144 Kilómetro 1 Salida Sur

Tuluá – Valle del Cauca, Colombia

Teléfono: 602-2317222. Ext.: 122

Año: 2022

Esta obra se encuentra bajo una licencia Creative Commons - Atribución – No comercial – Sin Derivar 4.0 internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA. RÉGIMEN JURÍDICO Y ANOTACIONES SUSTANCIALES Y PROCESALES

Índice

Introducción	5
1. Historia jurídica de la convalidación de títulos en Colombia.....	7
2. La convalidación de títulos en la región.....	18
3. La convalidación de títulos en Colombia: Definición, Propósitos, requisitos generales, requisitos específicos, especiales y procedimiento	28
3.1. Definición de la convalidación	28
3.2. Propósitos de la convalidación de títulos.....	30
3.3. Requisitos para la convalidación de títulos	34
3.4. Procedimiento para la convalidación de títulos: Competencia para su expedición y procedimiento actual.....	42
3.4.1. Competencia para expedir el procedimiento especial de convalidación de títulos	44
3.4.2. Procedimiento vigente para la convalidación de títulos	47
3.4.2.1. Principios orientadores del Procedimiento de convalidaciones	48
3.4.2.2. Procedimiento de convalidación de títulos Resolución 10687 de 2019.....	50
3.4.2.2.1. Fase Preprocesal.....	52
3.4.2.2.2. Fase 1. Inicio del Trámite	53
3.4.2.2.3. Fase 2. Revisión de Suficiencia Documental.....	54
3.4.2.2.4. Fase 3. Revisión de Legalidad	55
3.4.2.2.5. Fase 4. Verificación del criterio aplicable.....	57
3.4.2.2.6. Fase 5. Decisión	59
4. Criterios de convalidación de títulos.....	60
4.1. Acreditación o Reconocimiento de Alta Calidad.....	61
4.2. Precedente Administrativo	63
4.3. Evaluación Académica	66
5. La convalidación de títulos del área de la salud.....	71
6. La convalidación de títulos propios o universitarios no oficiales.....	86
7. Otros títulos, diplomas y certificaciones no susceptibles de convalidación	90
8. Obligatoriedad de la convalidación de títulos y eventos en los que no lo es.....	93
9. La convalidación de títulos y la homologación.....	95
10. Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	104

Lista de tablas

Tabla 1. La convalidación de títulos y sus similares en Latinoamérica.....	22
Tabla 2. Requisitos documentales para la convalidación de títulos clasificados en generales, específicos, especiales y las excepciones previstas al trámite.....	35
Tabla 3. Artículos donde se contemplan los requisitos generales y los requisitos por nivel de formación, por campo de educación y por programa académico	42
Tabla 4. Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 y Artículo 191 de la Ley 1955 de 2019	46
Tabla 5. Duración del trámite según criterio aplicable y ámbito de aplicación	61
Tabla 6. Requisitos para la convalidación de títulos de salud.	73
Tabla 7. Similitudes y diferencias de la evaluación académica de títulos del área de la salud con la evaluación académica general.	77
Tabla 8. Diferencias generales entre convalidación y homologación	97

Lista de figuras

Figura 1. Propuesta de fases del procedimiento de convalidación de títulos.....	51
Figura 2. Fase Preprocesal.....	52
Figura 3. Fase 1. Inicio del trámite	54
Figura 4. Fase 2. Revisión de suficiencia documental.....	55
Figura 5. Revisión de Legalidad.....	57
Figura 6. Fase 4. Verificación del criterio aplicable	59
Figura 7. Fase 5. Decisión	59

Introducción

La convalidación de títulos en Colombia ha pasado de ser un simple trámite administrativo a convertirse en la actualidad en una verdadera institución de derecho público, pues no sólo permite el reconocimiento y la validez en el país de un título de educación superior otorgado en el exterior, sino que además con ella se presenta una verdadera garantía de derechos fundamentales, un real reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior como estrategia de internacionalización y un ejercicio de responsabilidad con la sociedad en términos de idoneidad de sus profesionales.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, Colombia se erige como un Estado social de derecho, en el que la educación adquiere el carácter de derecho fundamental y de servicio público con una función social, reconociéndole en sus artículos 67 y 69, la inspección y vigilancia en pro de la calidad y salvaguarda de derechos y la autonomía universitaria como principio fundante. Este modelo de organización Estatal trae consigo la reubicación en un nuevo plano a la educación superior, la cual se concibe como una estrategia idónea para la dignificación de la persona en su doble condición, personal o individual y social.

Ese doble reconocimiento a la educación, por un lado, de un alto componente de autonomía, y por otro lado, de una obligación de dar respuesta y ajustarse a las actividades de inspección y vigilancia, se traduce en que, si bien las “instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, pueden organizarse estructural y funcionalmente, autorregularse y autocontrolarse, delimitando, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ámbito del desarrollo de Ver sus propias actividades” (Sentencias T-527 de 1995 y C008 de 2001); esta autonomía no puede ir en contravía del deber constitucional del Estado, a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (Artículo 67, Constitución Política de Colombia de 1991).

Y es precisamente este fundamento de índole constitucional el que sustenta la convalidación de títulos en Colombia. Pues, como lo ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C 050 de 1997, “es el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior el que 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 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”¹.

En los últimos 20 años la convalidación de títulos ha sufrido múltiples cambios y modificaciones que van desde su concepción como un simple trámite hasta la consolidación de una verdadera institución de derecho público. En tal sentido, en este lapso se han expedido 6 actos administrativos (Resoluciones) que establecen sus aspectos sustanciales y regulan su proceso, aspecto que se ha intensificado en los últimos 5 años, período en el cual se han expedido 4 de ellas.

¹ Ver Corte Constitucional Sentencia C050 de 1997, por medio de la cual la Corte declaró inexecutable el artículo 64 del decreto 2150 de 1995 y el Artículo 2 de la Ley 72 de 1993.

1. Historia jurídica de la convalidación de títulos en Colombia.

La convalidación de títulos en Colombia surge en principio como una función del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, y actualmente radica en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, situación que en un breve recuento normativo se expone así:

A partir del Decreto 3156 de 26 de diciembre 1968, se crea el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES (que sustituye al Fondo Universitario Nacional creado por el Decreto 3686 de 1954, reformado por el Decreto 251 de 1958, convertido en norma permanente por la ley 14 de 1961 como un establecimiento público que se regirá por las prescripciones del Decreto 1050 de 1968). El ICFES se proyectó como una entidad adscrita al MEN, con la función, entre otras, de homologar y convalidar los títulos de educación superior otorgados en el exterior.

Posteriormente, en virtud de lo establecido en el artículo 10 Decreto Ley número 81 de 22 de enero de 1980, Decreto por el cual se reorganizaba el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, “la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero y la homologación de materias allí mismo cursadas, serán de competencia exclusiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior; para lo cual contará con la colaboración de las instituciones del sistema”; y, de conformidad con el Artículo 18 del mismo decreto, se definió que los exámenes de estado eran pruebas académicas de carácter oficial que tenían, entre muchos objetos, el de convalidar títulos y homologar materias de educación superior realizados en el exterior.

Este artículo 10 del Decreto 81 de 1980 fue reglamentado por el Decreto 1074 de 12 de mayo de 1980, norma que señaló en su artículo 1 que el ICFES tendría la competencia exclusiva para la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el exterior y para la homologación de materias cursadas en el Exterior.

Posteriormente, por temas se expedieron Decretos como el 371 de 1982 para la profesión de ingeniero químico, en donde se contempló la competencia del ICFES para homologar estudios y convalidar títulos, ratificando la función en cabeza del mencionado Instituto, para evitar interpretaciones que condujeran a eliminar o excepcionar de la convalidación de títulos a ciertas materias o programas de educación superior.

La expedición de normas para reglamentar las funciones del ICFES continuó hasta llegar a la expedición de la Ley 30 de 1992 donde nuevamente surge como una función propia del ICFES, Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior (Literal i Artículo 37) y en donde se le entrega una nueva herramienta, esto es, para efectos de la convalidación se prevé la posibilidad de acudir a los exámenes de estado tipo saber (Literal d, Artículo 27), si y sólo si, el CESU lo considera pertinente. Esta función es llevada a cabo durante más de 10 años por

este Instituto hasta que el Gobierno Nacional expide el Decreto 2230 de 2003², a través del cual crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – SAC y con él, dos actores del sistema en el MEN: el Viceministerio de Educación Superior y la CONACES.

Con la llegada de este Decreto se traslada al Ministerio de Educación Nacional, específicamente al Viceministerio de educación superior las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, monitoreo y aseguramiento de la calidad que ejercía el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), lo que conlleva al traslado a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad la función de convalidar títulos.

En el mismo año 2003, bajo la vigencia del Decreto 2230 se expide la Resolución 2763 del 13 noviembre de 2003 que delegó en la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación la firma de los actos administrativos de convalidación de títulos y en el año 2004, la Resolución 1567 de 3 de junio de 2004 que regulaba lo relacionado con los requisitos para la convalidación de títulos en Colombia y la homologación de estudios parciales.

Como en virtud del Decreto 2230 se traslada la competencia de “homologar y convalidar títulos” al Ministerio de Educación Nacional, la expedición de la Ley 962 de 2005 se torna de vital importancia para dar claridad a la diferenciación de las dos categorías, pues es la primera norma que traslada la función de homologar como parte del principio de autonomía universitaria y por consiguiente de desarrollo propio de las IES. Este es un acierto de la norma, toda vez que deben ser las IES las que determinen el alcance que se le deben dar a los procesos de homologación pues son ellas las que ofrece el servicio educativo. En otras palabras, la homologación obedece a una aplicación del principio de autonomía universitaria (artículo 69 C.P y 28 y 29 Ley 30 de 1992), conforme el cual:

1. Las *“instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, pueden organizarse estructural y funcionalmente, autorregularse y autocontrolarse, delimitando, como lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T515 de 1999), el ámbito del desarrollo de sus propias actividades”* (Sentencia T182 de 2001)³.

² Si bien la CONACES se crea a través del Artículo 37 del Decreto 2230 de 2003, éste fue derogado por el Decreto 5012 de 2009, el cual a su vez fue integrado o compilado en el Decreto 1075 de 2015 (Artículo 1.1.3.3.) No obstante, este último mantiene la misma estructura y definición de CONACES que se presentó con el Decreto 2230 de 2003.

³ Ver Corte Constitucional Sentencia T182 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En relación con la autonomía universitaria la Corte, en esta sentencia, señaló que “ha sido suficientemente clara en cuanto a los alcances y límites de esta autonomía. Así, en reiterada jurisprudencia ha dicho que: *“Las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas son titulares de autonomía constitucionalmente reconocida (Artículo 69 C.P.) en cuyo desarrollo ostentan potestades en virtud de las cuales pueden organizarse, estructural y funcionalmente, autorregularse y autocontrolarse, delimitando, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte (T-515 de 1999), el ámbito para el desarrollo de sus actividades. En último análisis la autonomía constitucional es capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa* (Sentencia T-

2. Cada institución de educación superior puede determinar su propias reglas internas (estatutos y demás normas internas), designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (Sentencia T 310 de 1999);
3. Las instituciones de educación superior son las que establecen su malla curricular, fijan sus aspectos curriculares y determinan el plan de estudios a desarrollar para alcanzar las competencias académicas y profesionales que se esperan de un determinado programa de educación superior.

Posteriormente se expide la Resolución 5547 del 1 de diciembre de 2005, que derogó la resolución 1567 de 2004 y estableció los requisitos para la convalidación de títulos. Esta resolución fue el resultado de la Ley 962 de 2005, específicamente lo señalado en el “Artículo 62 Homologación de estudios superiores cursados en el exterior”, por medio del cual se eliminó la competencia del MEN en este trámite asignándolo directamente a las Instituciones de Educación Superior.

Con la nueva Resolución de convalidaciones se establecieron los mismos cuatro criterios de convalidación como opciones para adelantar la solicitud de convalidación (Convenio de reconocimiento mutuo de títulos, programa o Institución acreditada o su equivalente, caso similar y evaluación académica).

Esta resolución, a diferencia de la 1567 de 2004, no definió trámite especial para la convalidación de títulos del área de la salud, simplemente señaló que para

310 de 1999) y por ello al amparo del texto constitucional cada institución universitaria ha de contar con sus propias reglas internas (estatutos), y regirse conforme a ellas; designar sus autoridades académicas y administrativas; crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (Sentencias T- 492 de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo, C-589 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz). La autonomía universitaria, como ha enfatizado la Corporación (Sentencias T- 02 de 1994, M.P José Gregorio Hernández Galindo, T-180 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz), no es absoluta, pues no sólo el legislador puede configurar esta garantía, sino que la Constitución y la ley, pueden imponerle, válidamente, restricciones. Por consiguiente, “la autonomía universitaria no es soberanía educativa, pues si bien otorga un margen amplio de discrecionalidad a la institución superior, le impide la arbitrariedad”....En fin, no puede predicarse como garantía consagrada en el Artículo 69 de la Carta, la inmunidad de los actos de las Universidades que sean susceptibles de vulnerar el ordenamiento jurídico vigente; los altos fines sociales que persigue la autonomía universitaria no pueden servir de excusa a los centros docentes para que, prevalidos de esa garantía institucional, vulneren el ordenamiento jurídico (er entre otras las Sentencias C- 299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell, C- 06 de 1996, M.P, Fabio Morón, C-589, M.P Carlos Gaviria Díaz)-”

postgrados médico - quirúrgicos se deberían tener en cuenta los criterios definidos por la comunidad académica en el documento “Especialidades Médico - Quirúrgicas en Medicina”, publicado por el Ministerio de Educación Nacional.

En relación con la organización del Ministerio de Educación Nacional, en el año 2006 se expide el Decreto 4675 de 2006 que nuevamente reestructura el Ministerio de Educación Nacional derogando el Decreto 2230 de 2003 y ratificando la función de convalidar títulos en el Ministerio de Educación Nacional (Subdirección de Aseguramiento de la Calidad). Posteriormente se expide el Decreto 1306 de 2009 derogando el 4675 y finalmente se expide el 5012 de 2009, compilado en el Decreto 1075 de 2015, actualmente vigente, el cual continúa radicando la competencia de convalidar títulos otorgados en el exterior al Ministerio de Educación Nacional, específicamente a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad.

Cómo paréntesis, y partiendo del supuesto que la convalidación de títulos como función ejercida por el ICFES obedecía a funciones de fomento de la educación superior, es importante resaltar que por el Artículo 10 de la Ley 1324 de 2009 esta función fue trasladada al Ministerio de Educación.

Ahora bien, retomando, en vigencia del Decreto 5012 de 2009 fue derogada la Resolución 5547 de 2005 con la expedición de la Resolución 21707 de 22 de diciembre de 2014, por medio de la cual se introdujeron cambios en: a) el proceso como la convalidación de títulos propios, no oficiales o universitarios previo cumplimiento de unos requisitos en materia de alta calidad⁴; b) en el proceso de convalidación de programas del área de la salud, eliminando la aplicabilidad del criterio de caso similar en este último caso; y, c) en los criterios aplicables a la convalidación, eliminando el criterio relativo al convenio de reconocimiento de títulos e indicando que para la convalidación de títulos provenientes de países con los cuales el Estado colombiano haya ratificado convenios de convalidación de títulos, se tendrán en cuenta los criterios definidos en esa resolución (Parágrafo del Artículo 3), es decir, en todo caso si existía convenio igual la convalidación se surtiría por uno de los 3 criterios consignados (evaluación, acreditación y precedente).

El último cambio descrito es de vital trascendencia, por tal razón, en este momento histórico se realizará un paréntesis para anotar que con la expedición de la Resolución 21707 de 2014, es más, con la expedición posterior de todas las Resoluciones que regulan el trámite de convalidación de títulos incluida la actualmente vigente (Resolución 10687 de 2019), aparentemente se realizaron vulneraciones directas y recurrentes a la Ley 1164 de 2007, pues, a partir de lo señalado en el literal c) del Artículo 18 de esta Ley, denominada de talento humano

⁴ Este cambio o exigencia en términos de alta calidad como prerrequisito para evaluar las solicitudes de convalidación de títulos se presenta incluso desconociendo pronunciamientos de la Corte Constitucional que recomendaba por garantías constitucionales la evaluación académica para este tipo de títulos propios, universitarios o no oficiales, aspecto que será desarrollado en el numeral correspondiente a la convalidación de títulos propios.

en salud, “cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos”⁵.

Este paréntesis es importante porque desde la expedición de la Resolución 21707 se eliminó la posibilidad de adelantar la convalidación de por aplicabilidad del criterio de convenio de reconocimiento de títulos, incluso, para el caso de programas del área de la salud, se eliminó la posibilidad de adelantar la convalidación por aplicabilidad de un criterio diferente al de la evaluación académica, aspecto que será señalado más adelante y que desconoce el mandato legal definido en la Ley de talento humano en salud.

Retomando, esta Resolución del año 2014 tuvo una vigencia que no excedió los cinco (5) meses, pues fue derogada por la Resolución 6950 de 15 de mayo de 2015 por considerarse por el MEN que: i) era relevante establecer un procedimiento especial para analizar la procedencia de los denominados títulos no oficiales, propios o universitarios asegurando la calidad y contenido de los respectivos programas académicos a los cuales se les reconozca la validez y similitud a los programas académicos nacionales autorizados por esta entidad; ii) era necesario optimizar el proceso, mejorar los tiempos y, sobre todo, articular la normatividad de convalidaciones con el Decreto Ley 019 de 2012 anti trámites, en el sentido de no exigir requisitos innecesarios a los ciudadanos, por lo cual se optó pertinente excluir el requisito de apostille y legalización para aquellos documentos que no están sujetos a este procedimiento en el lugar de origen de la institución de educación superior extranjera o institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país; y, iii) era conveniente para una mayor seguridad jurídica, establecer el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos extranjeros en un solo cuerpo normativo.

Con la Resolución 6950 se estableció la necesidad de unos requisitos especiales entonces para títulos propios, no oficiales o universitarios, programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y para los títulos del área de la salud, y se definió el trámite de convalidación de títulos como “el reconocimiento que hace el Ministerio de Educación Nacional - MEN de los títulos académicos de pregrado o

⁵ Un ejemplo claro de convenios para el reconocimiento de títulos es el ratificado por la Ley 1611 de 2013, “Por medio de la cual se aprueba el “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”, suscrito en Mar del Plata, Argentina, el 4 de diciembre de 2010. En esta Ley se mencionó expresamente en el Artículo II que “...Las Partes reconocerán y concederán validez a los títulos y grados académicos de educación superior universitaria otorgados por universidades e instituciones de educación superior autorizadas y reconocidas oficialmente por los gobiernos del país emisor, a través de los respectivos organismos oficiales, siendo en Colombia el Ministerio de Educación Nacional y en España el Ministerio de Educación o las Universidades si se trata de títulos de postgrado. 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 Autónomas habilitadas por la normativa española”.

postgrado de educación superior otorgados por instituciones extranjeras, con el fin de concederles efectos académicos y legales en el país, dándoles una equivalencia que se ajuste a la legislación colombiana”.

No obstante, el futuro de esta resolución se vería determinado por lo establecido en el Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015⁶, por medio del cual se decidió: i) que el MEN debía establecer mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto; ii) que el trámite no será superior a dos (2) meses cuando se trate de criterios de convalidación relacionados con acreditación de alta calidad tanto de la Institución como del programa; iii) que el trámite no será superior a cuatro (4) meses cuando el criterio aplicable sea el de evaluación académica; y, iv) que no eran objeto de convalidación los títulos denominados universitarios, no oficiales o propios, razón por la cual se prohibió la financiación con recursos públicos de este tipos de estudios, se fijó como régimen de transición los estudiantes que se encontraban matriculados en este tipo de programas con anterioridad a la expedición de la Ley, esto es, el 9 de junio de 2015, y se ordenó que el criterio aplicable para la convalidación de este régimen de transición sería el de evaluación académica.

Como resultado de lo anterior, nuevamente se modifica la resolución de convalidaciones. Así, en octubre de 2017, se expide la Resolución 20797, la cual consideró importante establecer unos requisitos generales y unos especiales para programas propios, universitarios o no oficiales, programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y para los títulos del área de la salud.

Esta nueva resolución 20797 reconoce la masificación del proceso de convalidación de títulos, su relación con la globalización y la internacionalización de la educación y la necesidad de cambiar el proceso basado en el análisis exhaustivo de los títulos para encontrar una similitud con la oferta colombiana en lo relacionado con duración, contenidos o créditos, lo que aumentaba el tiempo de evaluación, para pasar a un proceso que se soporte en el análisis de los títulos académicos, basándose en la garantía de la calidad de los programas y las instituciones que los ofertaron, eliminándose el criterio de similitud en créditos y tiempo de duración entre el título otorgado en el exterior y el ofertado en Colombia.

Por lo anterior, con la expedición de la Resolución 20707 se incluye en la definición del trámite de convalidación no sólo el ejercicio de identificación de idoneidad del convalidante, que seguramente guarda relación con lo establecido por el Consejo de Estado en Sentencia de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala⁷, sino también el papel que este tipo de procesos representa en materia de sistemas de aseguramiento de la calidad y reconocimientos de sistemas educativos.

⁶ Es importante anotar que este Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 fue demandado en acción pública de constitucionalidad y fue declarado exequible por la Corte Constitucional por Sentencia C442 de 2019.

⁷ Consejo de Estado. Sentencia 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala. En esta sentencia señaló el Consejo de Estado define la convalidación como el procedimiento

Es importante anotar que en el 2017 con esa norma de convalidaciones se incurrió, entre muchos otros, en un contrasentido muy notorio frente a la existencia de convenios de reconocimiento mutuos de títulos. Si bien desde el año 2014 desaparece como criterio para la convalidación de títulos, con la expedición de la Resolución 20707 pasan a ser parte de un examen de legalidad sin efectos diferentes a los meramente informativos (Artículo 8). Esto es realmente un contrasentido por desconocer lo señalado en el considerando once (11), catorce (14) y quince (15) de la misma resolución que señalan lo siguiente:

“...el Ministerio de Educación Nacional ha identificado que la convalidación de títulos académicos de educación superior obtenidos en el extranjero debe concebirse como un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provengan los títulos académicos, el cual consiste en el análisis de éstos con base en la garantía de calidad de los programas y las instituciones que los ofrecen, de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes en el país de origen” (Considerando once).

“...con la presente regulación se confirma la voluntad de avanzar paulatinamente hacia la suscripción de un Convenio Global para el Reconocimiento de Cualificaciones de Educación Superior, promovido por UNESCO, que permita comprender los diferentes sistemas educativos, asumir los cambios en la educación superior, adoptar soluciones comunes para el reconocimiento de títulos, proporcionar información transparente y facilitar la movilidad académica” (Considerando catorce).

“Que Colombia hace parte de Convenio Regional de la UNESCO para la Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, suscrito el 19 de julio de 1974, que constituyó un hito mundial en la línea de asumir la equivalencia académica no como igualdad de contenidos, sino como reconocimiento de un valor formativo similar” (Considerando quince).

Una lectura de los Artículos de la Resolución de convalidación, permiten observar como no se materializaron estas voluntades en un Artículo que incluyera nuevamente el Convenio de Reconocimiento de Títulos como criterio aplicable para la convalidación de títulos, aspecto que posiblemente se configure en una falta de congruencia entre la motivación del acto y la parte resolutive del mismo.

“administrativo mediante el cual el Ministerio de Educación, luego de efectuar los análisis y valoraciones pertinentes, procede a reconocer validez a un título de educación con el propósito de que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los conocimientos inherentes a los estudios realizados”. Este trámite de convalidación de títulos, según esta autoridad judicial, tiene por objetivo reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes.

Finalmente, el nueve de octubre de 2019, dos años después de expedida la Resolución 20707 de 2017 se expide la Resolución 10687 de 2019, que actualmente se encuentra vigente en el proceso de convalidación de títulos. Este acto administrativo seguramente es la respuesta a lo señalado en la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se le da el mandato al MEN para:

1. Diseñar e implementar “un nuevo modelo de convalidaciones, de acuerdo con las distintas tipologías existentes en la materia, cuya duración no podrá exceder en ningún caso los seis (6) meses, a partir de la fecha de inicio del trámite” (Inciso primero Artículo 191).
2. Contar con una reglamentación específica en el caso de las profesiones reguladas (Parágrafo 1 Artículo 191).
3. Realizar “las mejoras administrativas y tecnológicas para el seguimiento del trámite de convalidación (Parágrafo 2 Artículo 191).
4. Poner a disposición de los ciudadanos “la información sobre las instituciones y programas acreditados o reconocidos en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente, u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título, además pondrá a disposición la información sobre los sistemas educativos del mundo” (Parágrafo 2 Artículo 191).

Con la expedición de la Resolución 10687 se exponen justificaciones de naturaleza sustancial, procesal, migratoria y situaciones de vulnerabilidad, dando alcance a aspectos como la creciente migración de extranjeros venezolanos, los derechos de las víctimas, la necesidad de mantener un sistema de equivalencias de la formación adquirida comparándola con la colombiana sólo en el caso de los programas del área de la salud, la necesidad de integrar la convalidación de los títulos que han sido otorgados en países con sistemas de aseguramiento de calidad reconocidos en el país de origen, en aras de brindar un trámite más eficiente y ágil, entre otros aspectos.

Nótese como la nueva normativa de convalidaciones ratifica que la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero “*debe concebirse como un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos, el cual consiste en el análisis de estos con base en la garantía de calidad de los programas y las instituciones que los ofrecen, de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes en el país de origen*”⁸ y así mismo, el contenido permite concluir los siguientes aspectos:

⁸ Noveno considerando de la Resolución 10687 de 2019. En ese mismo sentido se expresa el Artículo 11 de la citada Resolución, cuando al señalar el proceso de verificación de los criterios aplicables para la convalidación de títulos define que se debe primero “verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar”, para posteriormente proceder a determinar cuál de los criterios de convalidación resulta aplicable para resolver la solicitud.

- a) que el proceso tiene unos requisitos generales, aplicables a todos los casos
- b) que el proceso tiene unos específicos para maestrías y doctorados,
- c) que el proceso tiene unos requisitos específicos para los programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y especiales para los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud;
- d) que la convalidación de títulos provenientes de Venezuela tienen un término independientemente del criterio de convalidación aplicable (120 días)⁹
- e) que la convalidación tiene un doble rol, como garante de derecho a la igualdad y como parte del sistema de aseguramiento de la calidad;
- f) que la excepción a la regla general de la convalidación de títulos como proceso de reconocimiento de sistemas de aseguramiento, es el de la convalidación de títulos del área de la salud¹⁰, el cual aplica como un sistema de equivalencias de la formación adquirida comparándola con la colombiana, y el de los títulos propios¹¹ y los pregrados en Derecho, Contaduría y Educación (Parágrafo Artículo 5); y,
- g) que desaparece totalmente mención alguna a la existencia de Convenios de Reconocimiento de Títulos, ya no es ni siquiera un elemento informativo para el análisis de legalidad a través de la Revisión que regula el Artículo 10.

En lo que respecta a la respuesta de cómo se define hoy la convalidación de títulos, es importante anotar que en materia estrictamente procesal la convalidación de títulos es definida en el numeral 11 del Artículo 2 de la misma Resolución 10687 como “proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos, que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas”.

No se entiende porque no se mantiene la definición más completa señalada en el tercer considerando de la Resolución, pero esto no elimina su alcance y sus propósitos. En tal sentido, una lectura integral de la Resolución permite afirmar que una definición actual y completa de la convalidación de títulos es la señalada en su considerando, a saber:

⁹ Así lo indica el Artículo 22 de la Resolución 10687 de 2019: “Las solicitudes de convalidación de títulos provenientes de Venezuela se adelantarán en un término máximo de 120 días calendario”

¹⁰ Entre otros artículos, el parágrafo 4 del Artículo 24 señala que “la solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se surtirá exclusivamente bajo el criterio de evaluación académica en un término no mayor a 180 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

¹¹ En el caso de los títulos propios, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 del Artículo 62 de la Ley 153 de 2015, la evaluación académica es el único criterio aplicable para aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, otorgados a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015

“La convalidación es un procedimiento que hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, en virtud del cual se busca reconocer los títulos académicos obtenidos en el extranjero, propendiendo por la idoneidad académica de quienes los obtuvieron. El proceso de convalidación implica la realización de una revisión de legalidad y académica cuyo resultado permite garantizar que los títulos que sean convalidados corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y pueden ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional”¹².

Esta definición seguramente será objeto de una nueva modificación y en tal sentido deberá complementarse con la establecida en la Ley 2136 de 4 de agosto de 2021, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del estado colombiano - PIM, especialmente lo señalado en el Artículo 32, donde se indica que la “el Ministerio de Educación Nacional será el encargado del proceso de reconocimiento de un título de Educación Superior, otorgado por una institución en el exterior, legalmente autorizada por la autoridad competente del respectivo país, para expedir título de educación superior; de tal forma que con dicho proceso se adquieren los mismos efectos académicos e ilegales que tienen los títulos otorgados por las instituciones de Educación Superior colombianas”.

Como nueva modificación al procedimiento de convalidación de título es importante señalar que esta Ley prevé los siguientes lineamientos:

- a. La viabilidad en la convalidación de títulos cuya modalidad es virtual y a distancia (Parágrafo 1 Artículo 32)
- b. La actualización del procedimiento y en general la normatividad vigente, de considerarse necesario, dentro del marco de las disposiciones legales, y sobre los principios de buena fe, economía, celeridad, calidad; y coherencia con los tratados internacionales suscritos en la materia (Parágrafo 2 y 3 Artículo 32).
- c. La prevalencia al criterio de acreditación para surtir el trámite de convalidaciones (Parágrafo 2 artículo 32).
- d. La determinación de un sistema de equivalencias generales y uno especial para el área de la salud, en ofertas que no se han autorizado en el país, indicando que para el caso de las equivalencias generales el Ministerio de Educación Nacional determinará, a través de la CONACES o el órgano técnico que el Ministerio designe para el efecto, la pertinencia de los estudios adelantados y la denominación respecto del sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior del país de origen del título, determinando el área de conocimiento del título sometido al trámite de convalidación, de acuerdo con la normatividad vigente, en tanto, para el caso de las equivalencias en el sector salud, se convocará por el Ministerio de Educación

¹² Tercer considerando de la Resolución 10687 de 2019.

Nacional al Ministerio de Salud y Protección Social o a quien este designe, para conocer su concepto (Artículos 34 y 35).

2. La convalidación de títulos en la región

La convalidación de títulos es, en términos amplios, un reconocimiento de títulos extranjeros. En esta gran categoría se pueden agrupar los múltiples y heterogéneos procedimientos previstos en la región para finalmente reconocer un título de educación superior otorgado en un país extranjero.

En Latinoamérica, el reconocimiento de un título otorgado en el extranjero responde a un desarrollo propio de cada país, en tal sentido se presenta variado en acepciones, metodologías, autoridades competentes, alcances, requisitos, procedimientos, etc., todo, según la normatividad interna que lo regula. Es por ello que encontramos que estos procedimientos reciben diferentes denominaciones o acepciones como reconocimiento, homologación, revalidación, convalidación¹³, entre otras.

No obstante, aún en la ausencia de homogeneidad, para el caso latinoamericano es posible afirmar que se da una clara organización de los procedimientos para el reconocimiento de títulos a partir de la implementación de dos grandes métodos. El primero podemos denominarlo método abierto, pues se integran criterios para la convalidación que involucran aspectos de derecho internacional como el reconocimiento mutuo de títulos; mientras que el segundo podemos denominarlo método cerrado, pues desconoce totalmente la existencia de criterios relativos a la suscripción de convenios de reconocimiento mutuo de títulos.

Lo anterior permite afirmar que el reconocimiento de títulos en Latinoamérica cuenta con diferentes sistemas o procedimientos que, como señala el CINDA (1998), “van desde el reconocimiento automático de títulos o estudios cursados, hasta complicados procedimientos que requieren cumplir con pruebas y exámenes no siempre justificados, y en todos los casos de dilatado trámite” (p.65)¹⁴, a lo que se agregaría que también cuentan con requisitos especiales o específicos para determinados títulos, como es el caso colombiano.

En consecuencia, en el método que se ha denominado abierto ubicamos países como Chile, Argentina y Perú, mientras que en el método que se ha denominado cerrado se ubica a México, Brasil y a Colombia.

¹³ Ver CINDA (1998). Reconocimiento y Convalidación de Estudios Superiores y Títulos Profesionales en América Latina y el Caribe. Centro Universitario de Desarrollo (CINDA). Santiago de Chile. P. 90. En este libro se plantea como el término convalidación “presenta una mayor dispersión en su interpretación en los diferentes países. En Argentina, es la expresión el reconocimiento del título universitario otorgado por un país signatario de un convenio, o tratado bilateral o multilateral. Implica tanto el reconocimiento académico del título como la habilitación para el ejercicio profesional. En Chile, corresponde al reconocimiento de estudios parciales hechos en el extranjero, estando autorizada para ello sólo la Universidad de Chile. En Colombia, corresponde el proceso para validar los títulos y grados de educación superior otorgados en otros países. En Costa Rica implica el reconocimiento de los estudios, pero no necesariamente los hace equiparables con ninguna carrera o programa ofrecida en el país. En Perú significa dar valor a los cursos aprobados en otros centros educativos”.

¹⁴ Ver CINDA. (1998). Reconocimiento y Convalidación de Estudios Superiores y Títulos Profesionales en América Latina y el Caribe. Centro Universitario de Desarrollo (CINDA). Santiago de Chile. P. 65.

En Chile, existen dos figuras, la revalidación y el reconocimiento. En relación con la revalidación es competencia de la Universidad de Chile, mientras que el reconocimiento depende de si se trata de títulos provenientes de países con los que se tenga o no convenio de reconocimiento de títulos. De conformidad con lo señalado por la Universidad de Chile – UCHILE, en el primer supuesto, el reconocimiento aplica para la habilitación del ejercicio profesional del título correspondiente que se otorga en Chile (UCHILE, 2020)¹⁵. En el segundo supuesto la competencia radica, en principio, en el Ministerio de Relaciones Exteriores - MINREL si se trata de convenios con los países Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay¹⁶; o, en el Ministerio de Educación de Chile - MINEDUC si se trata de convenios con los países Argentina, Ecuador, España y Reino Unido¹⁷.

La UCHILE adelanta también procesos de reconocimiento, entendidos como el acto mediante el cual la Universidad “acepta y certifica que una persona posee un título profesional o un grado académico obtenido en el extranjero. El reconocimiento sólo procederá cuando el título o grado académico tenga la calidad de título profesional o grado académico de nivel superior en el país de origen, y que el título correspondiente no sea requisito indispensable para el ejercicio profesional en Chile” (UCHILE,2020)¹⁸.

Existen algunos requisitos especiales para médicos y abogados, y, cuando se trate de revalidación se adelantará siempre una evaluación académica por estudio curricular.

En Argentina, existen dos figuras, la revalidación y la convalidación de títulos extranjeros. La primera se entiende como la equivalencia entre un título obtenido en un país con el que Argentina no tenga convenio de reconocimiento de títulos. Su competencia radica en las Universidades Nacionales y se realiza por equivalencia con los títulos que éstas ofrecen, de conformidad con lo establecido en el literal k del Artículo 29 de la Ley 24521 de 20 de julio de 1995. La segunda corresponde al proceso de reconocimiento de títulos con provenientes de países con los que Argentina tiene convenio, su competencia es del Ministerio de Educación - ME.

En este país se pueden encontrar dos tipos de convalidaciones, a saber: “la que se necesita para proseguir los estudios de posgrado en especialidades de la salud y la que se realiza para el ejercicio profesional. Las convalidaciones solicitadas para la continuación de estudios de posgrado en salud son provisorias y

¹⁵ Ver UCHILE (2020) Revalidación de títulos extranjeros. Recuperado el 16 de abril 2020 de <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/relaciones-internacionales/revalidacion-de-titulos-extranjeros/154840/tipo-de-tramite-y-solicitud#1>

¹⁶ Ver MINREL (2020). Reconocimiento de Títulos. Recuperado el 16 de abril de 2020 de <https://minrel.gob.cl/reconocimiento-de-titulos/minrel/2010-05-26/112420.html>

¹⁷ Para ver alcance de los convenios existentes con Argentina, Ecuador y España, ver <https://educacionsuperior.mineduc.cl/>

¹⁸ Ibídem

se otorgan sólo a los efectos de realizar prácticas médicas hospitalarias. Por su parte, las convalidaciones para el ejercicio profesional son definitivas y, según el convenio bilateral con cada país, su trámite puede ser directo o indirecto” (ME, 2020)¹⁹.

Es directa cuando, existen casos similares o cuando existen de acreditaciones por instituciones habilitadas en ambos países y es indirecta cuando un comité de expertos es quien realiza la evaluación del plan de estudios, por similitud con “las obligaciones académicas de una universidad pública argentina”²⁰.

En Perú, existen dos trámites asociados a lo que en Colombia se denomina la convalidación de títulos. El primero es el reconocimiento de grados y títulos y el segundo es la homologación o revalidación.

El reconocimiento de títulos, acorde con la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria – SUNEDU, consiste en el procedimiento administrativo realizado a través del cual se reconoce los grados o títulos emitidos en el extranjero por universidades o instituciones de rango universitario. El reconocimiento otorga valor oficial a los grados y/o títulos obtenidos en el extranjero, los mismos que quedan inscritos en el Registro Nacional de Grados y Títulos (SUNEDU, 2020)²¹.

En Perú, a diferencia del caso colombiano, el reconocimiento se presenta sin necesidad de realizar una equivalencia a los títulos otorgados por las instituciones de educación superior peruanas, en otras palabras, no es un requisito para el reconocimiento del título que el programa sea o no ofertado en el país, esto seguramente obedece a que la habilitación para ejercer la profesión es competencia adicional del Colegio Profesional correspondiente.

En este país, el reconocimiento de títulos prepondera la existencia de convenios o tratados de reconocimiento de títulos, otra gran diferencia con el caso colombiano, en donde ya definitivamente la existencia de este tipo de convenios dejó de ser un criterio para la convalidación de títulos. Si no se cuenta con tratados o convenios de reconocimiento de títulos, el siguiente criterio a aplicar es la alta calidad, por ellos, se reconocerán títulos de universidades que se encuentren dentro de los 400 primeros lugares según los rankings QS World University Rankings (QS), Academic Ranking of World Universities (ARWU), Times Higher Education (THE Ranking) y Scimago Institutions Rankings (SIR).

¹⁹ Ver Ministerio de Educación Argentina (2020). Cómo convalidar títulos universitarios extranjeros. Recuperado el 20 de abril de 2020 de la página Web del Ministerio de Educación de Argentina <https://www.argentina.gob.ar/noticias/como-convalidar-titulos-universitarios-extranjeros>

²⁰ Ibídem

²¹ Ver SUNEDU (2020). Procedimiento de reconocimiento de Grados y Títulos. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.sunedu.gob.pe/procedimiento-de-reconocimiento-de-grados-y-titulos-extranjeros/>

Para aquellos títulos que no se enmarcan en los dos supuestos del reconocimiento de títulos, existe la Revalidación u Homologación, definida como el procedimiento mediante el cual se otorga efectos en territorio nacional al grado o título otorgado por una institución educativa extranjera, como consecuencia de haber superado una evaluación académica realizada por una universidad licenciada para prestar el servicio educativo superior universitario en el Perú (SUNEDU, 2020)²². La autorización para revalidar la realiza la Asamblea Nacional de Rectores y los requisitos y el procedimiento previsto se encuentran previstos en la Resolución del Consejo Directivo N° 119-2019-SUNEDU/CD²³

En México, la acepción adoptada para lo que en Colombia se denomina convalidación de títulos es la revalidación de estudios del tipo superior. La revalidación consiste, según la Secretaría de Educación Pública – SEP, en un trámite que brinda validez oficial a estudios realizados en el extranjero, siempre y cuando sean estudios con validez oficial en el país de origen (SEP,2020)²⁴.

Existen dos tipos de revalidación, la total y la parcial. La total sería lo que se conoce como la convalidación propiamente dicha, pues con ella se reconocen en el sistema educativo mexicano los estudios cursados en el exterior; mientras que la parcial, sería algo así como lo que en Colombia se denomina homologación de estudios parciales cursados en el exterior, pues con ella se habilita para continuar los estudios parciales cursados en el extranjero en una institución de educación superior mexicana.

En Brasil, el trámite encuentra su fundamento legal en el Artículo 48, § 2, de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley 9.394 de 20 de diciembre de 1996. Es denominado revalidación y lo adelantan las universidades públicas acreditadas y federales²⁵.

Teniendo en cuenta que Brasil no tiene suscritos convenios internacionales de reconocimiento automático de títulos, el trámite que se debe adelantar implica: i) que la persona que desea la revalidación identifique la universidad federal pública en relación con el Estado donde pretende hacer valer su título; ii) que la Universidad a la que se solicita la revalidación debe, como señala el Ministerio de Educación de Brasil - MEC, ser regularmente acreditada y mantenida por el Gobierno y debe tener un curso reconocido del mismo nivel y área o equivalente (MEC, 2020)²⁶; y, iii) que

²² Ibídem

²³ Ver Resolución en <https://www.sunedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/RCD-119-2019-criterios-tecnicos-revalidacion.pdf>

²⁴ Ver SEP (2020). Revalidación de Estudios del Tipo Superior. Recuperado el 20 de abril de 2020 de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/12240/16/images/FolletoRevalidacionS_Feb18.pdf

²⁵ La regla general es que se escoja una Universidad Federal del Estado donde se pretende ejercer, la única excepción es el Estado de São Paulo, adonde deberá consultar a la Universidad de São Paulo - USP, que es estadual. Ver <http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/revalidacion-de-diplomas-en-brasil.xml>

²⁶ Ver MEC (2020) Revalidación de Títulos. Recuperado el 8 de mayo de 2020, de <http://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas>

se demuestre el aprendizaje del idioma portugués por medio del examen oficial que para tal fin realice el MEC.

Finalmente, en Colombia, la convalidación es un proceso reglado radicado en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, con unos requisitos generales para todos los casos, unos requisitos específicos para maestrías y doctorados, y requisitos especiales para los programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y para los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud. En este país, se desconoce la existencia de convenios de reconocimiento de títulos pues desde el año 2014, con la expedición de la Resolución 20707, lo ha eliminado como criterio u opción aplicable para resolver las solicitudes de convalidación de títulos que se presentan.

No obstante, la convalidación de título reconoce los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior extranjeros y en tal sentido, como regla general, prepondera por la aplicabilidad del criterio de acreditación o reconocimiento de alta calidad, dejando como ultima ratio la evaluación académica, salvo el caso de los programas del área de la salud, de los títulos universitarios no oficiales o propios otorgados a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior con anterioridad al 9 de junio de 2015 y de pregrado en Derecho, Contaduría y Educación, donde la regla general es la evaluación académica, para salud y los títulos propios, o la evaluación académica y el precedente administrativo, para los otros tres.

Para efectos de la presentación de los procesos adoptados para la convalidación de títulos en los países latinoamericanos expuestos, se ha elaborado la siguiente tabla:

Tabla 1. La convalidación de títulos y sus similares en Latinoamérica

País	Denominación	Definición	Existen Requisitos Especiales	Criterio Aplicable	Autoridad Competente
Chile ²⁷	Revalidación	Es la certificación de equivalencia entre un título profesional o un grado académico extranjero, con el respectivo título profesional universitario otorgado por la Universidad de Chile u otras Universidades	Si. Es responsabilidad del solicitante seleccionar el título chileno por el cual desea revalidar su título o grado extranjero. Los médicos deben presentar el Examen Único Nacional de Conocimientos	Evaluación académica por estudio curricular	Universidad de Chile

²⁷ Información pública tomada de <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/relaciones-internacionales/revalidacion-de-titulos-extranjeros/8312/revalidacion-y-reconocimiento-en-la-universidad-de-chile> y de <https://chile.gob.cl/paris/estudie-y-trabaje-en-chile/reconocimiento-de-titulos>

		nacionales. Este trámite aplica para la habilitación del ejercicio profesional del título correspondiente que se otorga en Chile (UCHILE,2020).	de Medicina para ejercer en el sistema público, privado no. Lo abogados deben realizar la práctica en la Corporación de Asistencia Judicial		
	Reconocimiento sin existencia de Convenio Internacional de reconocimiento de títulos	Es el acto mediante el cual la Universidad de Chile acepta y certifica que una persona posee un título profesional o un grado académico obtenido en el extranjero. El reconocimiento sólo procederá cuando el título o grado académico tenga la calidad de título profesional o grado académico de nivel superior en el país de origen, y que el título correspondiente no sea requisito indispensable para el ejercicio profesional en Chile (UCHILE,2020)	No.	Evaluación académica por estudio curricular	Universidad de Chile
	Reconocimiento por existencia de convenio Internacional de reconocimiento de títulos	Es la aceptación y certificación de títulos profesionales o grados académicos obtenidos en uno de los países con los que se tiene convenio.	Si, para el caso de reconocimiento de un título otorgado en un Estado Parte de la Convención de México de 1902 relacionado con la medicina y la cirugía, debe presentar un examen en la Universidad de Chile	Convenio de Reconocimiento de Títulos	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile para el caso de convenio con Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay.

					Ministerio de Educación de Chile, para el caso de convenio con Argentina, Ecuador, España y Reino Unido.
Argentina ²⁸	Revalidación	Certificación de equivalencia entre un título obtenido en un país con el que Argentina no tenga convenio de reconocimiento de títulos	Este proceso y sus requisitos dependen de los procedimientos internos y exclusivos de las universidades Argentinas	Evaluación Académica por equivalencia que se hace con el respectivo título profesional otorgado por una Universidad Argentina	Las Universidades Nacionales y Excepcionalmente las Instituciones No Universitarias por Autorización de aquellas
	Convalidación para proseguir estudios de postgrados en salud (Provisional)	Corresponde al proceso de reconocimiento de títulos provenientes de países con los que Argentina tiene convenio	Si. Para continuar en estudios de postgrado en salud, depende de la información aportada y su veracidad	Se realiza un análisis de la veracidad y pertinencia de la documentación. De acuerdo al resultado positivo, se emite el acta resolutive donde se otorga la convalidación provisoria para continuar los estudios	Ministerio de Educación
	Convalidación para el ejercicio profesional (Definitiva)		No.	Directo: Existencia de caso similar o Acreditaciones mutuas	
			Eventualmente se pueden solicitar algunas obligaciones académicas	Indirecto: Evaluación por parte de Comité de Expertos	
Reconocimiento de títulos	Es el acto administrativo mediante el cual el Estado, a través de la SUNEDU, da validez al diploma del grado académico o	No	Convenios de Reconocimiento de títulos y Alta calidad	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria - SUNEDU	

²⁸ Ver la página Web del Ministerio de Educación de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/como-convalidar-titulos-universitarios-extranjeros>

		título profesional otorgado por universidades, instituciones o escuelas de educación superior universitaria del extranjero, reconociendo los estudios según la mención que figura en el diploma, sin efectuar una equivalencia (SUNEDU, 2020)			
Perú ²⁹	Revalidación u Homologación	Es el procedimiento mediante el cual se otorga efectos en territorio nacional al grado o título otorgado por una institución educativa extranjera, como consecuencia de haber superado una evaluación académica realizada por una universidad licenciada para prestar el servicio educativo superior universitario en el Perú (SUNEDU, 2020)	Si. Existen unos criterios técnicos establecidos en la Resolución del Consejo Directivo N° 119-2019-SUNEDU/CD	Evaluación Académica	Universidades autorizadas por la Asamblea Nacional de Rectores
	Revalidación Total	Trámite por medio del cual se reconocen en el Sistema Educativo Nacional los estudios realizados en el	No.	Evaluación Académica	Secretaría de Educación Pública - SEP

²⁹ Para el reconocimiento de títulos ver <https://www.sunedu.gob.pe/procedimiento-de-reconocimiento-de-grados-y-titulos-extranjeros/> y para la revalidación u homologación, ver <https://www.sunedu.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/RCD-119-2019-criterios-tecnicos-revalidacion.pdf>

		extranjero, amparados por títulos, diplomas o grados (SEP,2020)			
México ³⁰	Revalidación Parcial	Trámite por medio del cual se posibilita continuar estudios inconclusos en una institución particular del Sistema Educativo Nacional (SEP, 2020)			
Brasil ³¹	Revalidación	Reconocimiento que se realiza por parte de una Universidad pública brasilera de los estudios cursados en el exterior	Este proceso y sus requisitos dependen de los procedimientos internos y exclusivos de las universidades públicas de Brasil en las que se adelante el trámite	Evaluación Académica por equivalencia que se hace con el respectivo título profesional otorgado por una Universidad de Brasil pública	Las Universidades públicas

Elaboración Propia

Sin perjuicio de los procesos internos de los países latinoamericanos, la tendencia regional en materia de convalidación de títulos, articulada con los procesos locales de aseguramiento de la calidad de la educación superior asociados al reconocimiento de títulos (convalidación en Colombia), se ve reflejada en la suscripción de un Convenio para el Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe³² de los países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO.

³⁰ Para revalidación ver http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Decreto_2 y http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/12240/16/images/FolletoRevalidacionS_Feb18.pdf

³¹ Ver página Web del Ministerio de Educación de Brasil (MEC) <http://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas>

³² Convenio suscrito por 23 países de la Región, a saber: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts & Nevis, Uruguay y Venezuela. Ver el convenio en <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/VerTratados.aspx?IDT=fb2622be-f232-4d52-ac02-b367dfd11225>

Su implementación en cada Estado depende de sus procesos internos de ratificación y adopción. En el caso colombiano aún no se ha expedido la respectiva Ley que lo ratifique.

3. La convalidación de títulos en Colombia: Definición, Propósitos, requisitos generales, requisitos específicos, especiales y procedimiento.

En Colombia la convalidación de títulos de educación superior se encuentra regulada en la Resolución No. 10687 de 2019, como respuesta al mandato legal establecido en el Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 y en el Artículo 191 de la Ley 1955 de 2019, aspecto que tiene unas implicaciones en materia de competencia para la expedición del procedimiento, pero que será desarrollado más adelante.

Es en esta Resolución que se señala la definición, alcance, propósitos, requisitos, criterios aplicables (opciones para adelantar y analizar la convalidación), procedimiento previsto para la convalidación y todas las demás condiciones para asegurar finalmente la expedición de un acto administrativo que resuelve de fondo la actuación.

3.1. Definición de la convalidación.

El Artículo 2 de la Resolución 10687 define la convalidación de títulos como un “proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos, que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas”.

Tal como se señaló anteriormente, una lectura integral de la mencionada Resolución permite evidenciar que este trámite va más allá de un simple reconocimiento de un título, pues con él se reconoce, por un lado, un título de educación superior otorgado en el exterior y la idoneidad del que lo posee, asignándole efectos académicos y jurídicos; y, por otro lado, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en el que se ha otorgado el título respectivo.

Conforme lo anterior, una definición de convalidación de títulos más completa sería aquella que la entiende como el proceso de reconocimiento que hace el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de un título de educación superior otorgado por una institución extranjera legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedirlo, y a su vez, de la garantía de calidad de los programas e instituciones que brinda el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del país de origen, de acuerdo con lo establecido por sus autoridades competentes. Con este reconocimiento se valida la idoneidad y se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas.

De conformidad con esta definición, la convalidación de títulos siempre implica para el MEN el deber de verificar la existencia de un sistema de

aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar (Artículo 11 Resolución 10687 de 2019).

Por lo expuesto es que, a efectos de la expedición del acto administrativo que resuelve de fondo la solicitud de convalidación de títulos, el MEN aplica como regla general que la convalidación de títulos se resuelva con base en un análisis de la garantía de calidad que ofrece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del país del programa y la institución que lo otorgó; esto se ve claramente ponderado por la norma cuando se reconoce la acreditación o reconocimiento de alta calidad tanto de los programas como de las instituciones que los otorgan, como criterio de convalidación, a fin de surtir el proceso de convalidación de forma expedita, teniendo en cuenta los estándares de calidad internacionales. (Cuarto considerando y Artículo 13 de la Resolución 10687).

Pero como toda regla general tiene su excepción, el trámite de convalidación prevé que, en los títulos del área de la salud no se adelante el procedimiento de convalidación por aplicación exclusiva del análisis soportado en la garantía de calidad que ofrece el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior del país al que pertenece la Institución que otorgó el título. Lo mismo sucede con la convalidación de títulos propios otorgados a estudiantes matriculados antes del 9 de junio de 2015 y con los títulos de pregrado en Derecho, Contaduría y Educación.

En esos casos, la convalidación, además de verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen del título, debe realizarse a partir de la equivalencia de la formación adquirida en el exterior en comparación con los programas ofrecidos en Colombia, lineamiento que se justifica en el riesgo social de los programas en áreas de la salud³³. Similar situación se presenta cuando el título que se somete a convalidación no se encuentra enmarcado en aquellos a los que se les aplicaría el criterio de acreditación o de precedente administrativo.

Por lo anterior es que la norma señala un capítulo especial para la convalidación de títulos del área de salud (Artículos 23 al 25 de la Resolución 10687), mientras que para el caso de los otros programas que no se enmarcan el reconocimiento de alta calidad o precedente administrativo señala que, si a la solicitud de convalidación no se le puede aplicar el criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad, o el de precedente administrativo, la misma será sometida al criterio de evaluación académica (Parágrafo del Artículo 18).

Sobre la definición de convalidación expuesta se puede decir que en esta misma línea es entendida por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional. En relación con el primero, éste la define como el procedimiento “*administrativo*

³³ Ver noveno considerando de la Resolución 10687 de 2019.

mediante el cual el Ministerio de Educación, luego de efectuar los análisis y valoraciones pertinentes, procede a reconocer validez a un título de educación con el propósito de que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los conocimientos inherentes a los estudios realizados". Este trámite de convalidación de títulos, según esta autoridad judicial, tiene por objetivo reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes (Sentencia 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala).

En cuanto a la definición de la Corte Constitucional, es importante anotar que ella además de coincidir en el tipo de procedimiento, le asigna incluso un valor de salvaguarda de derechos fundamentales de los formados en Colombia, pues señala que el origen de la convalidación está en el *"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"*, y 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"* (Sentencia T-232 de 2013, M.P. Luis Guerrero Guillermo Pérez)

Finalmente, se considera importante resaltar dos aspectos adicionales acerca de la convalidación de títulos en el país, el primero es que el pregrado es requisito de procedibilidad para la convalidación de postgrado, en otras palabras, no es posible solicitar la convalidación de un título de posgrado, sin que se haya convalidado previamente el título de pregrado; por lo tanto, no se admitirán solicitudes simultáneas de convalidación del título de pregrado y posgrado (Parágrafo 3 del Artículo 3); el segundo es que el Artículo 2 de la Resolución 10687 trae 28 conceptos que se consideran importantes para efectos del trámite y que permiten al convalidante interpretar e identificar requisitos así como los diferentes criterios y alcances que en determinado momento se aplicarán al proceso, según sea el caso particular.

3.2. Propósitos de la convalidación de títulos.

Conforme con lo que se ha desarrollado hasta aquí, es posible afirmar que la convalidación de títulos busca tres grandes propósitos. El primero es garantizar el derecho fundamental a la igualdad en relación con el mismo "tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional³⁴"; el segundo es asegurar la idoneidad académica de quienes obtuvieron títulos académicos cursados en el

³⁴ Este propósito se extrae de lo desarrollado en la Sentencia de la Corte Constitucional C050 de 1997 y de lo expuesto en el séptimo considerando de la Resolución 10687 de 2019, cuando indica que una de las finalidades a las que atiende la convalidación es la "referida al conjunto de la sociedad colombiana y dirigida a la incorporación de estos títulos con las debidas garantías, en función del principio de igualdad con las exigencias requeridas a quienes obtienen títulos nacionales".

exterior, asignándoles efectos académicos y profesionales³⁵; y, el tercero a su papel de instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior colombiano³⁶ y busca garantizar el reconocimiento de la globalización y la internacionalización de la educación como agentes determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país³⁷.

En relación con el primer propósito, podría decirse que la convalidación de títulos es estructurada como un proceso que tiene unos requisitos generales, aplicables a todos los casos, unos requisitos específicos para maestrías y doctorados, pregrado en derecho, contaduría, educación y requisitos especiales para los títulos de pregrado y posgrado del área de la salud (Artículo 1 de la Resolución 10687 de 2019). En otras palabras, en el marco de este propósito la convalidación de títulos se ha organizado como un procedimiento administrativo que permite asegurar que el título convalidado ha dado plena garantía de los derechos fundamentales de los nacionales formados en las instituciones de educación superior colombianas, sobre las cuales el Estado si tiene un control en materia de calidad y de inspección y vigilancia.

En relación con el segundo propósito, la convalidación de títulos prevé un procedimiento para su desarrollo. En el marco de este procedimiento, se realiza:

- a. Una verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos para la convalidación (Artículo 8 y 9);
- b. Un examen de legalidad consistente en la potestad del Ministerio de Educación Nacional durante todo el proceso, de *“analizar de manera permanente la información relacionada con: i) naturaleza jurídica de la institución que otorga el título; ii) naturaleza jurídica del título otorgado; iii) autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior; y iv) condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.)”* (Revisión de legalidad, Artículo 10);
- c. una evaluación de los criterios aplicables a la convalidación del título (verificación de criterios aplicables: precedente administrativo, acreditación o reconocimiento de alta calidad; o evaluación académica, Artículo 11 en concordancia con el numeral 12 del Artículo 2) que puede conllevar un examen académico de los estudios realizados, como es el caso de títulos del área de la salud; y, finalmente,

³⁵ Este propósito se extrae de lo desarrollado tanto en la Sentencia C050 de 1997 como en la Sentencia del Consejo de Estado No. 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

³⁶ El décimo considerando de la Resolución 10687 de 2019 así lo define.

³⁷ En este sentido es reconocida en el octavo considerando de la Resolución 10687 de 2019, y por esta razón se señala la norma que *“se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que la formación obtenida en el exterior cuente con estándares de calidad en los países de procedencia”*.

- d. una decisión soportada en la expedición de un acto administrativo, en la medida en que, como señala Santofimio (2017) “el fin del proceso administrativo es, en últimas, el acto administrativo” (p. 345)³⁸.

Finalmente, en relación con el tercer propósito se puede afirmar que la convalidación de títulos en Colombia adopta un modelo mediante el cual se reconocen los sistemas de aseguramiento de calidad de la educación de los diferentes países, lo cual se ve reflejado en un procedimiento de convalidación de títulos que presuntamente debería ser más fácil, ágil y expedito.

Este propósito permite ubicar a la convalidación de títulos como un instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) colombiano y responde al fenómeno de la globalización e internacionalización de la educación superior³⁹, pues, como lo señala el OCDE y BANCO MUNDIAL (2012) “en un mundo cada vez más globalizado, la dimensión internacional de la educación superior ha adquirido una importancia cada vez mayor, y ha adoptado formas variadas y más sofisticadas.” (p. 228)⁴⁰, que en últimas, se han convertido en tendencias globales en educación. Entre estas tendencias se pueden identificar: i) procesos de movilidad⁴¹; ii) convenios internacionales de doble titulación; iii) establecimiento de

³⁸ Sobre el procedimiento administrativo para el ejercicio de la función pública se puede ver a JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 341 a 373.

³⁹ Sobre la internacionalización de la educación superior es importante anotar que Ministerio de Educación Nacional, en alianza con la red de Universidades Acreditadas CCYK® (Colombia Challenge Your Knowledge) diseñaron para el año 2015 el programa de “Coaching Educativo en Internacionalización”, realizaron acompañamientos en internacionalización a las instituciones de educación superior colombianas (directamente a 10 IES colombianas), y elaboraron y publicaron cinco (5) guías metodológicas, las cuales sirven de referencia para todas las Instituciones de Educación Superior colombianas interesadas en fortalecer las siguientes áreas estratégicas de la internacionalización: 1. Gestión de la Internacionalización 2. Movilidad Académica 3. Internacionalización de la Investigación 4. Cooperación Internacional 5. Internacionalización del Currículo.

⁴⁰ OCDE y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012) Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012., Editorial OCDE, Paris: DOI <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>

⁴¹ En materia de movilidad académica, se puede consultar MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN y RED DE UNIVERSIDADES ACREDITADAS COLOMBIA - CHALLENGE YOUR KNOWLEDGE - CCYK (2015). Guías para la Internacionalización de la Educación Superior – Movilidad Académica, Bogotá D.C. Impresión Graficas Ibañez S.A.S. Ver en <http://www.ccyk.com.co/wp-content/uploads/2019/06/De-la-Movilidad-Acad%C3%A9mica.pdf>. En este documento se describe la movilidad académica como “un proceso que implica el desplazamiento físico de una persona desde su alma máter hacia otra institución con el propósito de realizar una actividad académica que complementa su conocimiento, formación o actividades de investigación. Esta estrategia tiene como objetivo propiciar encuentros pedagógicos, desarrollar competencias multiculturales, habilidades lingüísticas, fortalecer el sentido de identidad y desarrollar otras competencias necesarias para la interacción en la globalización. Pero más allá del beneficio que genere en cada individuo, la movilidad le da una dimensión crucial transfronteriza a la transferencia de conocimiento (Colucci, E., Davis, H., Korhonen, J., y Gaebel, M., 2012. Mobility: Closing the gap between policy and practice. Bruselas: European University Association p. 120), impulsa el mejoramiento de la calidad de la educación y produce espacios para la reflexión del currículo de los programas, haciendo énfasis en la flexibilidad y calidad de los mismos. Por otro lado, abre puertas para la participación en proyectos globales y multilaterales que promueven la investigación, el desarrollo, la creación y fortalecimiento de lazos de confianza entre países”. Sobre este concepto de movilidad se debe anotar que

redes y programas conjuntos; iv) internacionalización de la investigación; v) internacionalización del currículo; vi) acreditaciones internacionales; vii) creación de sedes o instituciones en el extranjero; viii) implementación de educación virtual como estrategia de internacionalización, entre muchas otras.

Frente a esas tendencias globales de internacionalización de la educación superior, la convalidación debe asumir un papel de facilitadora de este tipo de procesos, por eso, en la norma que la regula se deben adoptar medidas que le permitan realizar su papel dentro del sistema de aseguramiento de la calidad y en el marco de la globalización y la internacionalización. En tal sentido, se pueden encontrar entonces aspectos como los señalados en el tercer, cuarto, octavo y décimo considerando de la Resolución 10687, así como lo establecido en el Artículo 4 y 11 de la misma norma, los cuales, a título de ejemplo, se citan a continuación:

“... la convalidación de títulos es un procedimiento que hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, en virtud del cual se busca reconocer los títulos académicos obtenidos en el extranjero, propendiendo por la idoneidad académica de quienes los obtuvieron. El proceso de convalidación implica la realización de una revisión de legalidad y académica cuyo resultado permite garantizar que los títulos que sean convalidados corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y pueden ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional.” (Tercer considerando)

“...es importante destacar el reconocimiento en alta calidad que puedan tener las instituciones educativas de educación superior o los programas académicos que se hayan cursado en el exterior, a fin de surtir el proceso de convalidación de forma expedita, teniendo en cuenta los estándares de calidad internacionales.” (Cuarto considerando).

“...globalización y la internacionalización de la educación son determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país, por lo cual se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que la formación obtenida en el exterior cuente con estándares de calidad en los países de procedencia.” (Octavo considerando)

“...proceso de convalidación en Colombia hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, garantizándole a la sociedad que, de la misma manera que la oferta nacional, la proveniente de otros países que ingresa a Colombia, cuente con el reconocimiento de calidad oficial por parte de los países emisores de los títulos.” (Décimo Considerando)

“...Si la institución o el programa que confiere el título carece de acreditación o reconocimiento en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente

desconoce otros tipos de movilidad que no necesariamente es la física, pues existe un tipo de movilidad que podría denominarse movilidad ficticia, que es cuando el desplazamiento lo realiza la misma institución.

u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título, el solicitante debe radicar a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional, además de los requisitos señalados en el artículo 3° de la presente resolución”, unos requisitos específicos (Artículo 4).

“...luego de verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar, el Ministerio de Educación Nacional determinará, cuál de los criterios de convalidación resulta aplicable para resolver la solicitud...” (Artículo 11).

Teniendo en cuenta los tres propósitos descritos para la convalidación de títulos, se puede afirmar que ella ha pasado de ser un simple trámite administrativo a convertirse en la actualidad en una verdadera institución de derecho público, o mejor, en una garantía institucional, entendida como el conjunto de postulados sustantivos y mecanismos procesales que la Constitución y las leyes han establecido para garantizar la efectividad de los derechos y libertades de las personas.

3.3. Requisitos para la convalidación de títulos.

La convalidación de títulos es, en últimas, un procedimiento administrativo y más aún, desde el punto de vista de la actuación administrativa, la convalidación de títulos es un derecho de petición que figura como una de las formas de iniciar actuaciones administrativas. Esta afirmación se encuentra respaldada en lo que señala la Ley 1755 de 2015, específicamente en el inciso segundo del Artículo 13 cuando indica que “...toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo...”.

Establecer la naturaleza de la convalidación de títulos como un derecho de petición, tiene unas implicaciones positivas para los solicitantes, por ejemplo, estos podrían con la respectiva solicitud de convalidación invocar lo señalado en el inciso 1 del Artículo 20 de la Ley 1755 de 2015 y solicitar un trámite preferente y prioritario. Para ello se deberá demostrar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable en relación con derechos fundamentales, en los que posiblemente pueda alegar el derecho al trabajo, por ejemplo, y de esta manera obtener pronta respuesta por parte del MEN.

Este ejemplo de solicitud de atención prioritaria o preferente es el resultado también de entender el procedimiento de convalidación de títulos como actuación administrativa que se inicia por una petición; por ello, la norma que la regula señala que todo el procedimiento se rige por las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la que haga sus veces, y en especial, por las disposiciones legales

que sobre el particular sean expedidas (Inciso 3 del Artículo 1 de la Resolución 10687).

Para efectos de permitir la garantía de los derechos y el inicio del trámite respectivo, la norma vigente en materia de convalidación de títulos señala unos requisitos que se deben cumplir para finalmente obtener el respectivo acto administrativo que resuelva la petición. Estos requisitos se organizan en generales, específicos, especiales y unos que se pueden denominar excepcionales, y para efectos de su revisión se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Requisitos documentales para la convalidación de títulos clasificados en generales, específicos, especiales y las excepciones previstas al trámite

Requisito/Norma que lo contempla.	General	Específico	Especial	Excepción	Alcance/Aplicabilidad
Radicar la Solicitud en formato digital del MEN (Inciso 1 Artículo 3 e Inciso 1 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)	x				Para todos los títulos de pregrado y postgrado
Formulario de solicitud diligenciado en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional (Numeral 1 Artículo 3 y Numeral 1 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)	x				Para todos los títulos de pregrado y postgrado
Documento de identidad. Cédula de ciudadanía para los nacionales; pasaporte o cédula de extranjería vigente para los extranjeros (Numeral 2 Artículo 3 y Numeral 2 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019).	x				Para todos los títulos de pregrado y postgrado
Permiso de Especial de Permanencia (Parágrafo Artículo 21 Resolución 10687 de 2019)			x		Para solicitantes que no cuenten con cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte vigente en el caso de títulos provenientes de Venezuela.

Diploma del título que se presenta para convalidación, con sello de apostilla o legalización por vía diplomática según corresponda a la normativa del país emisor del título y su traducción en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012. Es de anotar que la traducción no requiere apostilla (Numeral 3 Artículo 3 y Numeral 3 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019).	x				Para todos los títulos de pregrado y postgrado
Certificado de asignaturas, con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012. Es de anotar que la traducción no requiere apostilla (Numeral 4 Artículo 3 y Numeral 4 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019).	x				Para todos los títulos de pregrado y postgrado
Certificado Apostillado de las actividades de investigación realizadas durante el proceso de formación, emitido por la institución que otorga el título (Numeral 4 Artículo 3 y Numeral 4 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019).				x	Es excepcional, para el caso de los doctorados que no cuenten con certificado de asignaturas, se debe radicar en su lugar.
Pago de la Solicitud del convalidación (Parágrafo 1 Artículo 3 y 23 Resolución 10687 de 2019)	x				Aplica para todos salvo para los casos de ciudadano colombiano en condición de víctima (Ley 1448 de 2011 y Artículo 19 y 20 Resolución 10687 de 2019)
Copia del título de pregrado otorgado por IES reconocida en			x		Aplica solo para la convalidación de cualquier postgrado

Colombia o número de la resolución expedida por el MEN por medio de la cual se convalidó el título de pregrado (Parágrafo 2 Artículo 3 Resolución 10687 de 2019)					incluido salud (Parágrafo 2 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019). El pregrado es requisito de procedibilidad para la convalidación de postgrados.
Copia del acta de grado o certificación emitida por la institución de educación superior extranjera legalmente reconocida por la autoridad competente, donde conste: i) nombre de la institución; ii) nombre y número de documento de identificación del graduado; iii) nombre del programa cursado; iv) título otorgado; v) fecha de expedición del título, vi) identificación del registro del acta de grado, y demás información concerniente al título, junto con la constancia de imposibilidad de expedición de un duplicado o copia del mismo (Parágrafo 4 Artículo 3 Resolución 10687 de 2019)	x			x	Es general porque aplica para todos los títulos y a su vez es excepcional porque aplica para el caso de pérdida del título.
Certificado del programa académico, el cual debe corresponder con lo plasmado en el certificado de asignaturas expedido por la institución formadora, acompañado de su respectiva traducción (Numeral 1 Artículo 4 y numeral 5 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)		x	x		Es específico porque aplica para todos los títulos si la institución o el programa que confiere el título carece de acreditación o reconocimiento en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título (Inciso 1 Artículo 4 Resolución 10687 de 2019).

					Es Especial porque se prevé obligatorio para convalidación de títulos del área de la Salud (Numeral 4 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019).
Documento oficial emitido y suscrito por la institución formadora, en la que se describa la manera cómo se desarrolló el programa cursado (Numeral 1 Artículo 4 Resolución 10687 de 2019).				x	Se presenta si excepcionalmente la institución formadora no emite certificados de programa
Formato de resumen de productos de investigación diligenciado en castellano, que estará disponible en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio, en el que se reporta el producto de investigación, académico o de innovación que haga las veces de tesis o trabajo de grado, o el producto que conllevó al otorgamiento del título (Numeral 2 Artículo 4 Resolución 10687 de 2019)		x	x		Es específico porque aplica para programas de Maestría y Doctorado. Es especial porque aplica también para las Maestrías de Investigación de Salud (Numeral 7 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)

<p>Constancia de la institución formadora, en la que se describan las características del requisito que conllevó al otorgamiento del título, adjuntando los documentos que lo soportan. Esta constancia debe presentarse traducida y no requiere apostilla o legalización por vía diplomática (Parágrafo 1 del Artículo 4 e Inciso 3 Numeral 7 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)</p>				<p>x</p>	<p>Aplica para los títulos de los programas que no requieran trabajo de investigación o tesis</p>
<p>Documento que contenga el trabajo de grado o tesis (Inciso 2 Numeral 7 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)</p>			<p>x</p>		<p>Aplica para maestrías de profundización y doctorados en salud</p>
<p>Documento emitido por la institución formadora, en el que conste el perfil de egreso y/o propósito de la formación del programa académico cursado (Parágrafo 2 Artículo 4 Resolución 10687 de 2019)</p>				<p>x</p>	<p>Se puede solicitar de manera excepcional con el propósito de determinar la denominación del título a convalidar. Esto sólo aplicaría para títulos que no cumplan con el criterio de acreditación o alta calidad.</p>
<p>Certificado de prácticas preprofesionales de pregrados en salud o internado rotatorio para programas de medicina, con su correspondiente sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción, si el documento se encuentra en idioma distinto al castellano, en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012 (Literal a Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)</p>			<p>x</p>		<p>Aplica para títulos de pregrados en Salud</p>

Récord de procedimientos para programas de posgrado en salud (Literal b Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)			x		Aplica para títulos de especialidades médicas y quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías en profundización clínicas en salud
Certificado de actividades académicas y asistenciales. Traducidos no apostillados (Literal b Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)			x		Aplica para títulos de especialidades médicas y quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías en profundización clínicas en salud
Certificado de movimientos migratorios o la fotocopia del pasaporte (Parágrafo 3 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)				x	Excepcional en el evento de ser necesario para la evaluación académica
certificados de asistencia a congresos, cursos, talleres, diplomados u otras actividades que hagan parte del programa cuyo título se presenta para convalidación (Parágrafo 4 Artículo 23 Resolución 10687 de 2019)			x		Aplica para títulos de especialidades médicas y quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías en profundización clínicas en salud
Certificación en la que conste la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana, en las siguientes áreas: a) Derecho constitucional. b) Derecho administrativo. c) Derecho procesal civil, penal y laboral. Los estudios deben haber sido cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior			x		Aplica solo para convalidación de títulos de programas de pregrado en Derecho.

colombiana, que cuenta con el programa de derecho, con registro calificado vigente. (Numeral 1 Artículo 5 Resolución 10687 de 2019)					
Certificación en la que conste la aprobación de estudios específicos de la legislación colombiana en las siguientes áreas: a) Derecho comercial. b) Derecho tributario. c) Derecho laboral. d) Normas contables y conceptos sobre Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Los estudios deben haber sido cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior colombiana, que cuenta con el programa de Contaduría, con registro calificado vigente (Numeral 2 Artículo 5 Resolución 10687 de 2019)			x		Aplica solo para convalidación de títulos de programas de pregrado en contaduría
Certificación de Prácticas Educativas y Pedagógicas, con la cual se pueda demostrar una equivalencia de créditos u horas de práctica (Numeral 3 Artículo 5 Resolución 10687 de 2019)			x		Aplica para convalidación de títulos de pregrado en Educación

Elaboración propia

Otra forma de presentar los requisitos es por el nivel y área de formación del título que se somete a convalidación. A continuación, se presenta en la tabla XX la

distribución del artículo de la Resolución 10687 de 2019 aplicable según esta distribución:

Tabla 3. Artículos donde se contemplan los requisitos generales y los requisitos por nivel de formación, por campo de educación y por programa académico

Requisitos generales	Requisitos Postgrado	Requisitos Pregrado y Postgrado en Salud	Requisitos Pregrado en Derecho	Requisitos Pregrado en Educación	Requisitos Pregrado en Contaduría
Artículo 3	Parágrafo 2 Artículo 3				
Parágrafo 2 Artículo 4	Numeral 2 Artículo 4	Artículo 23	Numeral 1 Artículo 5	Numeral 3 Artículo 5	Numeral 2 Artículo 5
	Parágrafo 1 Artículo 4.				

Elaboración propia

3.4. Procedimiento para la convalidación de títulos: Competencia para su expedición y procedimiento actual.

Como se ha señalado en el presente escrito, la convalidación de títulos es finalmente un procedimiento administrativo y como tal, guarda una relación directa y central con los derechos fundamentales. Esta relación se da, principalmente, en la imposibilidad de adelantar actuaciones sobre el derecho administrativo que regularía el trámite de convalidación de títulos de una forma aislada o separada del marco o derecho constitucional, lo que incluye tanto los derechos fundamentales como lo que López (2019) denomina “derecho de origen jurisprudencial”, en respuesta a un sistema relativo (aunque vinculante) de jurisprudencia (p. 84)⁴²

En otras palabras, las relaciones vinculantes existentes entre el procedimiento administrativo y el marco constitucional, determinan, en materia de convalidación de títulos, una fuerte obligación del Estado en la observancia de los siguientes aspectos:

1. Las relaciones entre el procedimiento administrativo de convalidación de títulos y el principio de Estado de Derecho, en términos de Sánchez (2004), “se reconducen, como se pone de manifiesto en las garantías

⁴² Ver a DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA (2019) “El Derecho de los Jueces”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 84. Allí el autor plantea que en materia de doctrina contemporánea del precedente, la Corte Constitucional “escoge un sistema relativo (aunque vinculante) de jurisprudencia. La primera idea fundamental es que un precedente tiene un peso jurídico específico, esto es, cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido y con los mismos argumentos el nuevo caso análogo que se le presente al juez. De esta manera, los precedentes tienen, utilizando la metáfora de Ronald Dworkin, una cierta fuerza gravitacional que atrae al nuevo fallo”(p. 84). Y resalta el autor que en el Sistema Relativo “los jueces tienen el deber prima facie de respetar el precedente (incluyendo, por supuesto, los argumentos y el sentido de la decisión) y un deber definitivo.” (p. 85).

procedimentales como en el caso del debido proceso administrativo” (p. 347)⁴³, el cual, en convalidación de títulos no es una excepción.

2. En general, todos los principios que regulan el procedimiento administrativo incluido el de legalidad, deben ser garantizados en materia de convalidación de títulos.
3. La convalidación de títulos nace de un derecho de petición (la solicitud de convalidación), luego entonces cuenta con un marco jurídico de naturaleza constitucional que garantiza su protección.
4. El Estado, representado en el Ministerio de Educación Nacional, debe garantizar los derechos fundamentales que se ven relacionados con la convalidación de títulos, incluyendo la interpretación que vía precedente judicial constitucional se presenten en los casos relacionados.

Adicional a estas premisas, tal como se indicó anteriormente, la Resolución 10687 de 2019 determina que la convalidación se rige por las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la que haga sus veces, y en especial, por las disposiciones legales que sobre el particular sean expedidas (Inciso 3 del Artículo 1 de la Resolución 10687).

Con lo anterior se presenta un claro mandato de articulación entre el procedimiento especial y el procedimiento general, situación que da cumplimiento a lo establecido en el inciso 3 del Artículo 2 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en el sentido que el respeto por la especialidad no implica la negación de la integración y la complementariedad normativa entre las normas generales de la primera parte de la Ley 1437 de 2011 y los procedimientos especiales (Santofimio, 2017, p. 374)⁴⁴.

Esta articulación entre la generalidad y la especialidad en materia de procedimientos administrativos es lo que permite afirmar que los procedimientos especiales hacen parte integral del CPACA, pues, en primer lugar, “las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código” (Inc. 3 Artículo 2 Ley 1437 de 2011); y, en segundo lugar, “las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código” (Artículo 34 Ley 1437 de 2011).

En este mismo sentido lo ha entendido tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, por ello podemos encontrar afirmaciones como la señalada en la Sentencia C-252 de 1994 en donde la Corte Constitucional anota que, salvo para

⁴³ CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES (2004). “Acto Administrativo. Teoría General”. Editorial Legis, Bogotá D.C. p. 347.

⁴⁴ Ver a JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 373

el caso de los procedimientos especiales previstos en el orden departamental, municipal y distrital, “todo procedimiento Administrativo Especial debe regularse a través de la Ley e incorporarse al Código Contencioso Administrativo⁴⁵, como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del Artículo 158 de la Constitución Política”; o, la expresada por el Consejo de Estado en Sentencia del 14 de abril de 2010⁴⁶, donde se precisó que debido a la competencia del Legislador señalada en el Artículo 150 de la Constitución Política, “los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo”⁴⁷.

3.4.1. Competencia para expedir el procedimiento especial de convalidación de títulos.

La situación expuesta de relación e integración entre el CPACA y los procedimientos especiales es absolutamente clara, lo que realmente genera inquietud, o mejor, causa especial atención, es el tipo de norma y la autoridad que expide el procedimiento para la convalidación de títulos. Para aclarar esta situación se considera importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Lo primero que se debe anotar es que la convalidación de títulos obedece a un procedimiento administrativo especial, que como ya se ha señalado, se debe integrar con el procedimiento administrativo común y principal (general) que regula la ley 1437 de 2011.
- b. Lo segundo es que, en principio, la expedición del procedimiento especial para la convalidación de títulos, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 150 de la Constitución Política, teniendo en cuenta la integración ya argumentada entre procedimiento administrativo especial y el procedimiento general regulado en el CPACA, debería corresponder a una competencia exclusiva y reservada del Legislador, esto es, de una Ley y no de una Resolución del Ministerio de Educación Nacional.

Sobre este aspecto, Santofimio (2017), exceptuando las competencias constitucionales y legales de las corporaciones departamentales, distritales y municipales, señala la competencia “la competencia para el establecimiento de procedimientos administrativos, sean generales o especiales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 140 numeral 2 constitucional, le corresponde al Congreso de la República en cuanto depositario del privilegio para la expedición de códigos, en el entendido que los procedimientos administrativos constituyen un componente importante

⁴⁵ Hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 14 de abril de 2010, exp. 36054.

⁴⁷ En esta misma línea ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 39477 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sub Sección C. Sentencia de 19 de septiembre de 2016, exp. 47693.

del Código Contencioso Administrativo. Por lo tanto, es esta corporación la llamada a su expedición, modificación, deorgación, etc.” (p.374)⁴⁸.

Esta línea ha sido claramente argumentada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Para el primero “la competencia de establecer los procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales, corresponde de forma exclusiva al legislador y no a la autoridad administrativa, conclusión a la que se ha llegado a partir del estudio del artículo 150 de la Constitución, pues éste asigna como competencia exclusiva al legislador la expedición de códigos y, por tanto, los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo” (Sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 39477)⁴⁹, para el caso puntual, del CPACA.

En tanto, para la Corte Constitucional, “un nuevo Procedimiento Administrativo Especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el Legislador y no a través de facultades extraordinarias” (Sentencia C252 de 1994)⁵⁰

- c. Lo tercero que se debe anotar, resultado de lo señalado en los anteriores literales e igualmente precisado por el Consejo de Estado, es que “mediante acto administrativo no es posible crear procedimientos administrativos que regulen las relaciones entre la Administración y el ciudadano, esto es, con efectos extra-orgánicos, y si la ley no regula esos mínimos procedimentales será preciso acudir al procedimiento general consignado en el CPACA” (Sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 39477).
- d. Lo cuarto que se debe anotar es que el Legislador no ha expedido el procedimiento especial de convalidación de títulos, podría decirse que lo que se ha expedido y está vigente son dos Artículos de dos Leyes, uno de cada una. En ellos no se señalan mínimos procedimentales, sino que ordena al Ministerio de Educación Nacional la expedición del procedimiento especial respectivo, aplicable a la convalidación de títulos, generando unas limitaciones especiales en duración y criterios. Las dos normas son la Ley 1753 de 2015, en su Artículo 62⁵¹, y la Ley 1955 de 2019, en su Artículo 191, que para se presentan en la siguiente tabla:

⁴⁸ JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 374

⁴⁹ ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 39477

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 26 de mayo de 1994.

⁵¹ El Parágrafo del Artículo 62 fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad y la Corte Constitucional lo declaró exequible mediante Sentencia C-442-19 de 25 de septiembre de 2019, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera.

Tabla 4. Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 y Artículo 191 de la Ley 1955 de 2019

Ley 1753 de 2015	Ley 1955 de 2019
<p>Artículo 62. Convalidación de títulos en educación superior. El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.</p> <p>Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses.</p> <p>Parágrafo 1. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.</p> <p>Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.</p>	<p>Artículo 191. Reconocimiento de títulos en educación superior. El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un nuevo modelo de convalidaciones, de acuerdo con las distintas tipologías existentes en la materia, cuya duración no podrá exceder en ningún caso los seis (6) meses, a partir de la fecha de inicio del trámite.</p> <p>Parágrafo 1. Para el caso de profesiones reguladas, el Ministerio contará con una reglamentación específica. No obstante, los tiempos de trámite para la convalidación no podrán exceder lo establecido previamente.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Educación realizará las mejoras administrativas y tecnológicas para el seguimiento del trámite de convalidación. Así mismo, pondrá a disposición de los ciudadanos la información sobre las instituciones y programas acreditados o reconocidos en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente, u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título, además pondrá a disposición la información sobre los sistemas educativos del mundo.</p>

Elaboración propia

El hecho que la Ley 1955 de 2019⁵² dejará vigente el Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 hace necesario unificar e integrar lo establecido en las dos normas para determinar el marco en el que el Ministerio de Educación Nacional debe moverse en materia de convalidación de títulos.

- e. Finalmente, lo quinto que se debe anotar es que, en cumplimiento del mandato legal, el MEN expidió la Resolución 10687 de 2019 y en ella determinó que convalidación, como procedimiento especial, se rige por las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la que haga sus veces, y en especial, por las disposiciones legales que sobre el particular sean expedidas (Inciso 3 del Artículo 1 de la Resolución 10687).

Adelantadas las anteriores cinco precisiones, es posible afirmar que la Resolución 10687 de 2019 que regula el procedimiento para la convalidación de títulos, es un acto administrativo que responde a la delegación que dos Leyes (1753 de 2015 y 1955 de 2019) realizan en el Ministerio de Educación Nacional.

En otras palabras, el procedimiento especial de convalidación de títulos no se creó en sus mínimos procedimentales por una Ley de la República, corporación competente exclusiva y reservadamente, como lo señala el Artículo 150 numeral 2 de la Constitución Política y la interpretación de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sino que obedece a una delegación que el Congreso de la República realiza al MEN para la expedición de un reglamento específico que contenga el procedimiento de convalidación⁵³.

Esto es claramente un aspecto que merece ser revisado y ajustado al derecho constitucional, pues, la resolución que regula el procedimiento especial para la convalidación de títulos excede la competencia del MEN, es un acto indelegable que compete exclusiva y de manera reservada al legislador.

Ahora bien, realizada la anterior precisión considerada no irrelevante, para efectos del objeto del presente escrito, se continuará con la explicación del procedimiento especial previsto para la convalidación de títulos.

3.4.2. Procedimiento vigente para la convalidación de títulos.

El procedimiento que regula la convalidación de títulos, como todas las actuaciones administrativas, se rige por unos principios orientadores. Debe entonces entenderse que todas las disposiciones que se señalan en el procedimiento de convalidaciones deben interpretarse y entenderse en el marco o a la luz de esos principios, originarios en contextos de índole convencional, constitucional, legal, y, cada vez con mayor fuerza en el país, de precedente judicial.

⁵² Ver Artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

⁵³ En la Ley 1753 de 2015 se menciona expresamente reglamento específico, mientras que, en la Ley 1955 de 2019, se refiere a un modelo de convalidación que no exceda los 6 meses.

3.4.2.1. Principios orientadores del Procedimiento de convalidaciones.

La relación e integración entre el marco constitucional, el CPACA y los procedimientos especiales, como es el caso de la convalidación de títulos, permite, como ya se ha señalado, afirmar que se rige por las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la que haga sus veces. En este mismo sentido lo señala la Resolución que regula el trámite.

En consecuencia, las actuaciones administrativas que se desarrollen en materia de convalidaciones deben observar especialmente, “los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (Artículo 3 Ley 1437 de 2011).

Por debido proceso debe entenderse la obligación que tienen las actuaciones administrativas de adelantarse “de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción” (Numeral 1 Artículo 3 CPACA).

Sobre el debido proceso, la Corte Constitucional en Sentencia C-491 de 2016⁵⁴ estableció que:

1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que lleven consigo consecuencias para los administrados.
2. El derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos – art. 10 y 11-, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre – art. XVIII y XXVI-, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –art.14 y 15-, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –art.8-, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de

⁵⁴ Por medio de esta sentencia la Corte Constitucional resolvió la Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 1740 de 2014, “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”

carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye una pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales.

Este fundamento constitucional y convencional del debido proceso conlleva a inferir que, si bien el numeral 1 del Artículo 3 del CPACA lo define como una obligación de seguimiento de reglas de procedimiento y competencias, el debido proceso, como lo señala Laverde (2018) “no debe entenderse como el simple seguimiento mecánico de unas reglas de procedimiento, si así fuera, se estaría frente a un simple y llano proceso legal, lo que realmente se busca proteger mediante ese derecho es un proceso justo” (p. 23)⁵⁵

Por igualdad es importante entender que a la luz del derecho colombiano este tiene una doble connotación, como principio y como derecho. Como principio de la función pública, acorde con lo establecido en el Artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, parte de la premisa de que la Administración pública no puede establecer distinciones ni discriminaciones injustificadas entre los administrados, por ella la obliga a actuar conforme a la regla de la no discriminación por ningún motivo, causa y móvil, aplicando la igualdad de forma concreta, real y efectiva. Como derecho se encuentra consagrado en el Artículo 13 y podría ser uno de los derechos fundamentales de mayor desarrollo por parte de la Corte Constitucional.

Por moralidad, en un sentido muy concreto a efectos de no caer en reiteraciones, se entiende aquel principio que le impone al Estado y la Administración pública actuar con probidad, buenas costumbres, rectitud y pulcritud como garantía de preservación, honra y ejercicio de sus actuaciones. En esta línea lo señala el numeral 5 del Artículo 3 del CPACA cuando señala que “*en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas*”. Este principio de moralidad tiene desarrollo en el ordenamiento constitucional, a título de ejemplo se encuentra lo establecido en el Artículo 67 de la C.P. y en el Artículo 88, cuando se señala en el primero que el deber de inspección y vigilancia de la educación se da con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, y cuando se señala en el segundo que las acciones populares podrán ser invocadas para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moral administrativa.

Por eficacia, tal como lo señala el numeral 11 del Artículo 3 del CPACA, se entiende la obligación del Estado y la Administración pública de buscar que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o

⁵⁵ Ver JUAN MANUEL LAVERDE ÁLVAREZ (2018) “Manual de procedimiento administrativo sancionatorio”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 23.

retardos y sanearán, de acuerdo con el código, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material.

Por economía se entiende lo establecido en el numeral 12 del Artículo 3 del CPACA, esto es, que la administración pública actúe con austeridad y eficiencia, optimizando tiempo y recursos y asegurando calidad y protección de los derechos.

Por celeridad se entiende lo establecido en el Artículo 288 de la C.P. y en el numeral 13 del Artículo 3 del CPACA, en el sentido de la obligación de la Administración de adelantar las funciones públicas sin dilaciones injustificadas, promoviendo el impulso oficioso y el incentivo de tecnologías de la información y las comunicaciones.

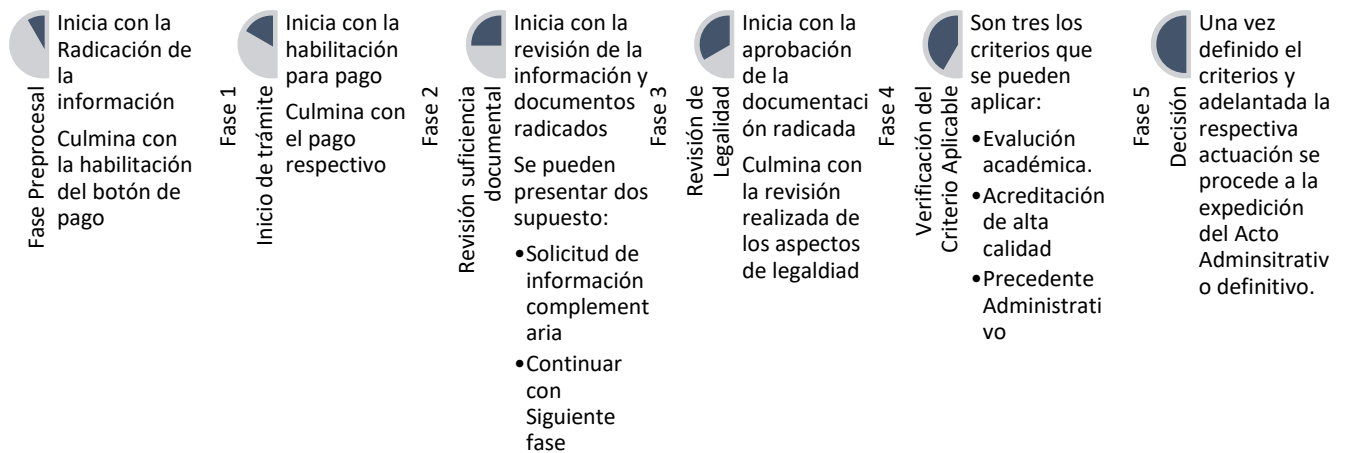
Por imparcialidad se entiende la configuración de un verdadero deber al que están obligados todos los que desempeñen funciones públicas, sinónimo de la rectitud, equidad, transparencia y justicia. Acorde con este principio, *“las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguno y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”* (numeral 3 del Artículo 3 del CPACA).

Finalmente, por publicidad entendemos la ausencia de actuaciones secretas, como regla general, por ello, acorde con lo señalado en el numeral 9 del Artículo 3 del CPACA, en virtud de este principio las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que me die petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones.

3.4.2.2. Procedimiento de convalidación de títulos Resolución 10687 de 2019.

Con la pretensión fundamental de orientar y facilitar la presentación del procedimiento de convalidaciones previsto en la Resolución 10687 de 2019, se propone su desarrollo a partir de la explicación de 6 fases que se pueden ver en la figura 1:

Figura 1. Propuesta de fases del procedimiento de convalidación de títulos



Antes de proceder al desarrollo de las etapas es importante resaltar que existen unas características comunes o transversales a todo el procedimiento de convalidación de títulos, estas son:

- a) El procedimiento administrativo de convalidación se rige por lo establecido en la Constitución Política, en las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA o la que haga sus veces y por las disposiciones legales que sobre el particular sean expedidas (Inciso 4 Artículo 1).
- b) Se debe adelantar el procedimiento a través del sistema electrónico VUMEN o en el que defina el Ministerio de Educación Nacional (Artículo 2)
- c) Se deben radicar los documentos señalados como requisitos (Artículos 4, 5, 6, 7, 15 y 23, este último para el caso de salud).
- d) El acceso al procedimiento de convalidación de títulos tiene una tarifa a cargo del solicitante, salvo en el caso de los ciudadanos colombianos ostenten la condición de víctima⁵⁶.

⁵⁶ Ver Sección II Capítulo III de la Resolución 10687 de 2019. Para el caso de los ciudadanos colombianos que ostenten la condición de víctima, deberán manifestar tal condición en la radicación de la solicitud (Artículo 19) y el Ministerio de Educación Nacional “validará en los siguientes 15 días calendario, la información en el Registro Único de Víctimas. Una vez acreditada la condición de víctima, se ordenará la radicación de la solicitud de convalidación en la plataforma y los documentos exigidos para su trámite, sin efectuarse cobro alguno” (Artículo 20).

- e) Salvo en las solicitudes de convalidación de títulos provenientes de Venezuela⁵⁷, el término total de duración del procedimiento administrativo depende del criterio aplicable para la convalidación. Así, solicitudes de convalidación que se resuelvan por aplicabilidad del criterio de acreditación o reconocimiento de alta calidad tendrán un término no mayor a 60 días calendario (Artículo 13), mientras que por criterio de precedente administrativo el término no será mayor a 120 días calendario (Artículo 15) y por criterio de evaluación académica a 180 días calendario (Artículo 17). En todos los casos el término se computa a partir del día siguiente al pago de la tarifa del trámite en la plataforma respectiva.

3.4.2.2.1. Fase Preprocesal.

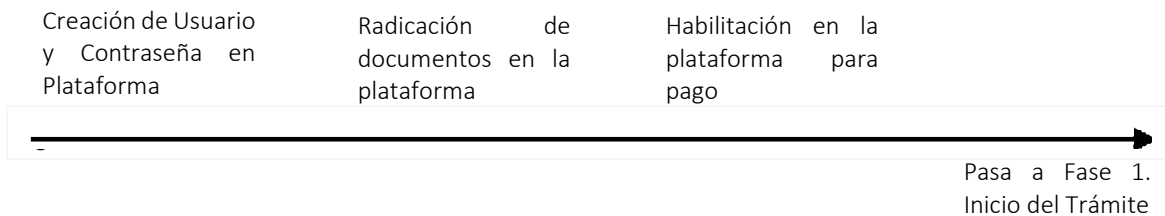
Se ha denominado preprocesal pues corresponde a todos los requisitos, generales, específicos y especiales, que deben cumplir las personas que deseen adelantar la convalidación de títulos.

Su soporte se encuentra en el inciso primero del artículo 8 de la Resolución 10687 de 2019. Se define como una fase porque existen dos tipos de interacción con la administración (MEN): i) creación del usuario y contraseña para proceder a adjuntar la documentación que se requiere en materia de convalidación de títulos en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional; y, ii) habilitación en la plataforma para el pago del trámite.

Esta fase culmina con la habilitación del botón para el pago, momento en el que se pasaría a la fase I denominada para efectos del presente escrito como “Inicio del Trámite”. Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

Figura 2. Fase Preprocesal

⁵⁷ El caso de convalidación de títulos provenientes de Venezuela son tres los supuestos que indican la especialidad de este tipo de procedimiento: 1) las razones expuestas en el Documento Conpes 3950 del 23 de noviembre de 2018, en donde el Gobierno nacional fijó una “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”; 2) La necesidad identificada por el Gobierno Nacional de establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, trabajo, alojamiento, seguridad y convivencia para las personas provenientes de Venezuela; y, 3) La necesidad identificada por el Gobierno Nacional de actualizar los sistemas de información de convalidaciones de educación preescolar, básica y media, de tal manera que se cuente con una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos) en todos los niveles educativos. Por lo expuesto, las solicitudes de convalidación de títulos se adelantarán en un término máximo de 120 días calendario, sin importar el criterio de convalidación aplicable. Ver Sección III Capítulo III de la Resolución 10687 de 2019.



3.4.2.2.2. Fase 1. Inicio del Trámite.

El soporte de esta fase es el Artículo 8 de la Resolución 10687 de 2019. Inicia cuando el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional, luego de habilitar el botón de pago, otorga un plazo de 30 días calendario para realizarlo y culmina con la realización del pago⁵⁸ o el no pago.

En caso de no realizarse el pago en este período, señala la norma que “la habilitación a pago será cerrada y el interesado deberá iniciar nuevamente el cargue de documentos en el sistema” (Inciso 2 Artículo 8).

Existe una excepción al pago y consiste en la condición de víctima del convalidante, para tal fin, el MEN verificará esa condición en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁵⁹.

Tal como lo señala el inciso 3 del artículo 8, el “inicio del trámite se da a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma, momento desde el cual se entiende radicada la solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación Nacional”.

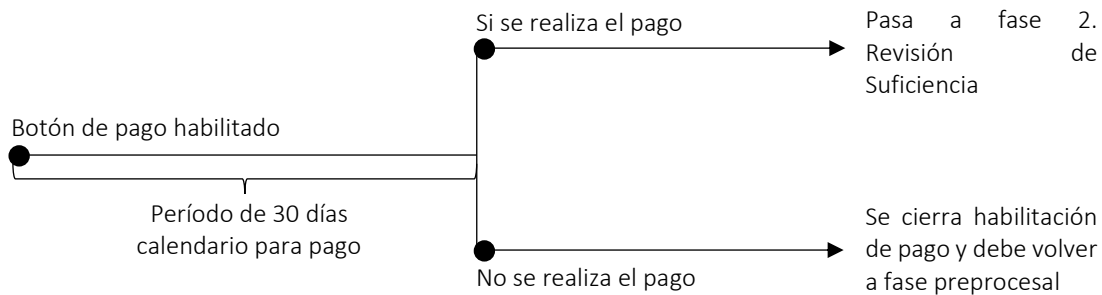
Una vez superada la fase de inicio de trámite se procede a la fase 2, denominada para efectos del presente escrito como “Revisión de Suficiencia Documental”.

Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

⁵⁸ De conformidad con lo establecido en el Artículo 7° de la Resolución 10687 de 2019 El pago de la tarifa no asegura la convalidación del título y no podrá solicitarse su reembolso o devolución.

⁵⁹ En los términos del Parágrafo del Artículo 7 el trámite de convalidación no generará cobro alguno “Cuando el ciudadano colombiano ostente la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas, y de acuerdo con los lineamientos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.”

Figura 3. Fase 1. Inicio del trámite



3.4.2.2.3. Fase 2. Revisión de Suficiencia Documental.

El soporte de esta fase es el Artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019 y el Artículo 17 del CPACA, sustituido por la Ley 1755 de 2015 “por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Inicia el día siguiente hábil al reporte del pago del trámite en la plataforma y consiste en la aplicabilidad del principio de eficacia, pues, en el marco de esta fase, proceden dos supuestos:

1. El MEN constata que una solicitud de convalidación ya radicada está incompleta o requiere una información o documentos adicionales.

Esto se denomina solicitud de información complementaria. Su origen se presenta, como se indica en el encabezado del supuesto, porque: 1) se radica por parte del solicitante información o documentación incompleta, aspecto que podría configurarse cuando, por ejemplo, un documento no da cuenta en contenido de un requisito, o porque por error involuntario el solicitante radica mal la información; y, 2) es posible que se configure para el MEN la necesidad de requerir más “información o documentos para emitir el concepto o el acto administrativo que decida de fondo la solicitud”⁶⁰, este sería el caso previsto, por ejemplo, en el parágrafo 2 del Artículo 4 de la Resolución 10687 para aquellos programas o instituciones que carecen de acreditación o reconocimiento de alta calidad.

En ambos casos, el MEN tendrá 15 días calendario siguientes al inicio del trámite de convalidación, para requerir al solicitante mediante correo electrónico y a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el sistema que el Ministerio de Educación Nacional establezca, por una sola vez, para que aporte la información adicional o faltante al trámite iniciado (Inciso 1 Artículo 9).

Si bien esta figura claramente se soporta en la posibilidad aplicar el Artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, sustituido por la Ley 1755 de 2015, el

⁶⁰ Así lo indica el inciso primero del Artículo 9 de la Resolución 10687 de 2019.

término que el MEN se fijó en este procedimiento especial es de 5 días más al previsto en la norma que contiene el procedimiento administrativo general (CPACA), que habla de la posibilidad de requerir al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación.

Es importante anotar que el peticionario (convalidante o solicitante), contará con un término máximo de un (1) mes prorrogable por hasta por un (1) mes más a solicitud de parte, para completar la información solicitada (Parágrafo 2 y 3 Artículo 9 y Artículo 17 CPACA). Si la información no es aportada una vez vencido el término otorgado al solicitante, el Ministerio de Educación Nacional procederá a decretar el desistimiento y el archivo del expediente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1437 del 2011, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

En conclusión, este supuesto puede conllevar a que la fase de revisión de suficiencia documental pueda llegar a tener una duración máxima de 2 meses (si el peticionario solicita prórroga) y 15 días calendarios (término máximo para revisar y requerir al peticionario); y, de conformidad con el Parágrafo del Artículo 9 de la Resolución 10687, en coherencia, esa solicitud de información complementaria “suspende el término establecido para resolver la solicitud de convalidación, el cual se reactivará a partir del día siguiente a aquel en que el solicitante aporte la información o los documentos requeridos”.

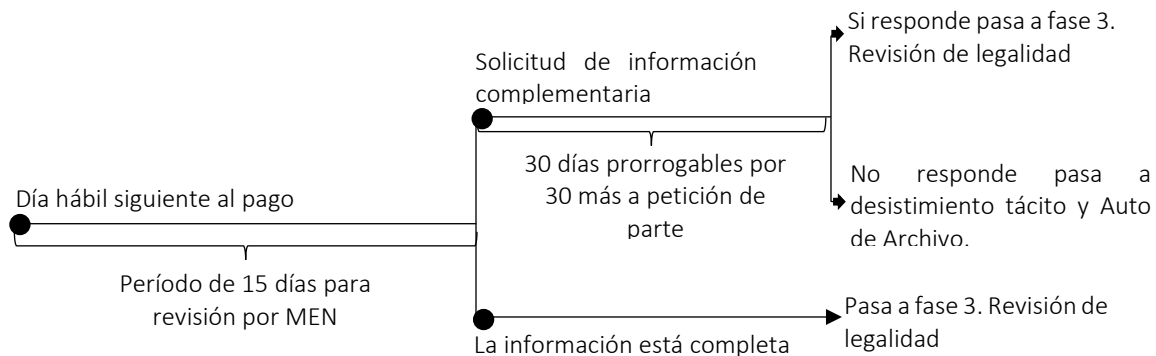
Una vez completada la información se procederá a la siguiente fase (revisión de legalidad).

2. El MEN constata que la solicitud de convalidación está completa.

Si se presenta este supuesto, se procede a la fase 3. Revisión de Legalidad.

Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

Figura 4. Fase 2. Revisión de suficiencia documental



3.4.2.2.4. Fase 3. Revisión de Legalidad.

Esta fase consiste en un proceso de articulación entre el principio de la buena fe⁶¹ y el deber del Estado colombiano de garantizar la idoneidad de la persona a la que le otorgará la convalidación del título. Su fundamento normativo radica en el artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019 y responde a la concepción según la cual el “proceso de convalidación implica la realización de una revisión de legalidad y académica cuyo resultado permite garantizar que los títulos que sean convalidados corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y pueden ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional” (Tercer considerando Resolución 10687).

Como lo define la norma citada, la revisión de legalidad podría entenderse como una potestad permanente del MEN durante toda la actuación administrativa⁶², según la cual, en los términos del Artículo 10, podrá revisar aspectos como:

1. Naturaleza jurídica de la institución que otorga el título. Con esta revisión se analizan aspectos como los relativos al origen de la IES, si es pública o privada, la forma en la que se organizan, si es como personas jurídicas de derecho público o como personas jurídicas de derecho privado, con o sin ánimo de lucro, entre otros aspectos que permitan determinar si realmente existe la institución en el país de origen.
2. Naturaleza jurídica del título otorgado. Con esta revisión se busca identificar el reconocimiento oficial del título como formación de educación superior en el país de origen. Responde a la posibilidad que tienen las IES, en el marco de su autonomía, de crear programas de educación superior y otorgar titulaciones. Hay países en donde existen instituciones que satisfacen el aspecto de naturaleza jurídica institucional pero que sus títulos no todos obedecen a aquellos reconocidos y validados por las autoridades respectivas, son más manifestaciones de su autonomía universitaria, tal es el caso de los títulos propios, universitarios o no oficiales como los españoles, o, como los títulos “latu sensu” brasileros, entre otros.
3. Autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior. Esta revisión implica la consulta del sistema de educación superior del país del cual

⁶¹ Por tal razón se requiere la “expresa manifestación bajo gravedad de juramento, en torno a la veracidad y autenticidad de la documentación radicada con la solicitud”, como lo señala el inciso segundo del Artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019 y se precisa en el Artículo 6 de la misma Resolución que, “con la radicación de la solicitud, el interesado manifiesta bajo la gravedad de juramento que la información y documentación aportada es verídica y auténtica, y autoriza expresamente al Ministerio de Educación Nacional a efectuar su verificación ante las respectivas autoridades o instituciones del exterior”.

⁶² Así lo define el inciso primero del Artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019 “*Revisión de legalidad*, que en su tenor literal señala que “durante la actuación administrativa, el Ministerio de Educación Nacional conserva la potestad de analizar de manera permanente la información relacionada con: i) naturaleza jurídica de la institución que otorga el título; ii) naturaleza jurídica del título otorgado; iii) autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior; y iv) condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.)”.

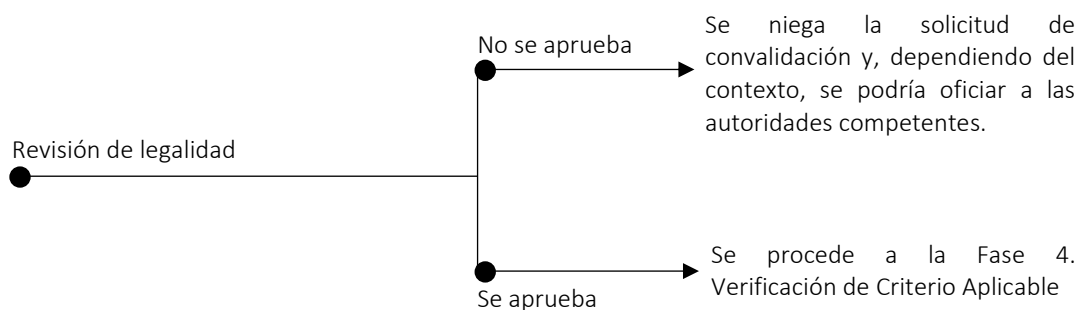
proviene el título, así como la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen. En esta revisión se realiza igualmente la verificación de aspectos relativos a acreditación de la institución o de título que se solicita convalidar, la jurisdicción y competencia de las autoridades que realizan la autorización de la institución; y, la existencia de convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos que se encuentran reglamentados para su efectiva aplicación; entre otros aspectos.

4. Condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.). Esta revisión correspondería con la formal del contenido de los documentos aportados al trámite de convalidación de títulos⁶³.

Sin perjuicio de la potestad que conserva el MEN durante la actuación administrativa para hacer análisis de legalidad, una vez aprobada en primera instancia, se procede a la fase 4. Verificación del criterio aplicable.

Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

Figura 5. Revisión de Legalidad



3.4.2.2.5. Fase 4. Verificación del criterio aplicable.

Esta fase consiste en la evaluación y definición del criterio que se aplicará a la convalidación de títulos (Artículo 11 Resolución 10687 de 2019), lo cual implica la definición de uno de los 3 criterios vigentes: Acreditación o reconocimiento de

⁶³ Finalmente, con el objetivo de evitar que se incurra en error, el Parágrafo del Artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019 señala que “en el evento de encontrarse presuntas inconsistencias o irregularidades en la documentación aportada, el Ministerio de Educación Nacional dará traslado a las autoridades correspondientes para lo de su competencia”. En esta misma línea el Artículo 6 de la misma Resolución indica que “el Ministerio de Educación Nacional pondrá en conocimiento de las autoridades competentes, las presuntas alteraciones, inconsistencias o irregularidades en torno a la veracidad o autenticidad de los documentos aportados por el solicitante de convalidación, para que determinen la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria a que haya lugar”.

calidad del programa o de la institución que otorga el título; Precedente Administrativo y Evaluación académica.

Para este ejercicio el MEN cuenta con 15 días calendario siguientes al reporte en la plataforma del pago de la solicitud de convalidación, término que debe interpretarse con el previsto para la complementación de información (Artículo 9). Pues, si dentro de los 15 días siguientes al pago se requiere alguna información complementaria, este término se suspenderá y se reanudará una vez se haga el respectivo aporte.

Ahora bien, la identificación del criterio aplicable para la convalidación de títulos requiere que el MEN realice las siguientes verificaciones:

1. El área y nivel de formación correspondiente al título que se somete a convalidación. Así, si corresponde a programas de pregrado en derecho, educación y contaduría, la solicitud se deberá tramitar exclusivamente bajo los criterios de precedente administrativo y evaluación académica, según sea el caso⁶⁴; o, si corresponde a programas de pregrado y posgrado en salud, la solicitud de convalidación se tramitará exclusivamente por el criterio de evaluación académica⁶⁵.
2. La existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen.
3. La acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar.
4. La existencia de los supuestos previstos para la acreditación y para el precedente administrativo.

Una vez realizada la anterior verificación, el MEN escogerá el criterio aplicable entre los 3 que establece la Resolución 10687. Estos criterios determinan el término de duración del procedimiento, el cual podría estar entre uno no mayor a 60, 120 o 180 días. La explicación de cada uno de los criterios será objeto de desarrollo en el numeral 4 del presente escrito.

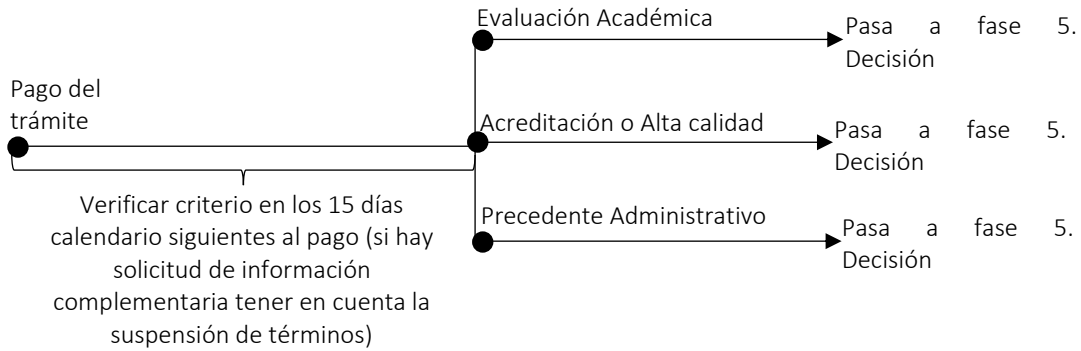
Adelantada la verificación del criterio aplicable y cumplidos los requisitos previstos para cada criterio, se procederá a la fase 5 denominada “Decisión”.

Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

⁶⁴ Ver parágrafo del Artículo 5 de la Resolución 10687 de 2019.

⁶⁵ Así lo indica el Parágrafo 4 del Artículo 24 de la Resolución 10687 de 2019, que en su tenor literal señala lo siguiente: “La solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se surtirá exclusivamente bajo el criterio de evaluación académica en un término no mayor a 180 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”

Figura 6. Fase 4. Verificación del criterio aplicable



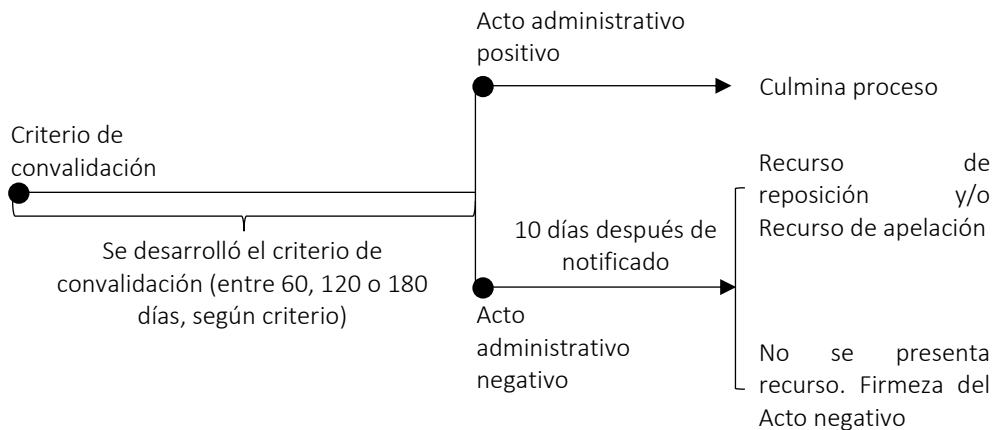
3.4.2.2.6. Fase 5. Decisión.

Todas las solicitudes de convalidación se resuelven por medio de acto administrativo particular y concreto motivado (Artículo 12 Resolución 10687 de 2019), el cual tendrá la naturaleza de Resolución, será notificada y le proceden los recursos de reposición y de apelación (directa o subsidiariamente) en los términos y las formalidades previstas en los artículos 76 y siguientes del CPACA.

De conformidad con lo establecido en el Decreto 5012 de 2009, la competencia para el recurso de reposición es de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la apelación ante la Dirección de Calidad para la Educación Superior del MEN.

Una presentación gráfica que resuma la fase se puede revisar en la siguiente figura:

Figura 7. Fase 5. Decisión



4. Criterios de convalidación de títulos.

Los criterios corresponden a la ruta por medio de la cual se adelantará el procedimiento para la convalidación de títulos. Se encuentran definidos en los Artículos de la Subsección I, II y II, Sección I, Capítulo III y en el Artículo 24 de la Resolución 10687 de 2019, este último para el caso de los títulos del área de la salud.

Actualmente son 3 los vigentes, la acreditación o reconocimiento de alta calidad, el precedente administrativo y la evaluación académica, pero esto no siempre ha sido así. Antes del año 2014, esto es, de la entrada en vigencia de la Resolución 21707 del mismo año, dentro de los criterios existentes se encontraba uno denominado convenio de reconocimiento mutuo de títulos.

Este criterio materializaba, a juicio del autor, el papel de la convalidación de títulos como institución que facilita los procesos de internacionalización, sin embargo, fue eliminado del procedimiento. La sorpresa no es su desaparición, sino el desconocimiento de lo señalado en la Ley 1164 de 2007, en la medida en que, a partir de lo establecido en el literal c) del Artículo 18 de esta Ley, denominada de talento humano en salud, *“Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos”*.

Pero la sorpresa es aún mayor cuando se verifica la vigencia del Artículo 18 y se encuentra que éste no ha sido derogado ni expresa ni tácitamente. Esto es seguro uno de los aspectos que el MEN como autoridad administrativa subsanará a efectos de evitar la posible anulación de su acto.

Ahora bien, realizada la anterior precisión, de conformidad con la norma vigente, la definición del criterio aplicable es competencia del MEN, para lo cual deberá observar unas reglas, a saber:

- a. La regla general es que primero se intente dar aplicabilidad del criterio de acreditación o reconocimiento de alta calidad, si no procede, el siguiente criterio es el de precedente administrativo, la “ultima ratio” es la evaluación académica⁶⁶.
- b. La excepción a la regla general se presenta en los programas del área de la salud, los títulos propios⁶⁷ y en los programas de pregrado en derecho, contaduría y educación. En los primeros el único y exclusivo criterio aplicable es el de la evaluación académica⁶⁸, mientras que en los segundos se

⁶⁶ Ver Parágrafo del Artículo 18 de la Resolución 10687 de 2019.

⁶⁷ Ver Parágrafo 1 del Artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 y Parágrafo del Artículo 27 de la Resolución 10687 de 2019.

⁶⁸ Ver Parágrafo 4 del Artículo 24 de la Resolución 10687 de 2019.

aplicarán exclusivamente el criterio de precedente administrativo, y, si este no aplica, el de evaluación académica⁶⁹.

- c. La definición del criterio académico determina la duración o término del procedimiento de convalidación de títulos, que, como ya se ha indicado anteriormente, va entre un término no mayor a 60, 120 o 180 días, según el caso, así como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Duración del trámite según criterio aplicable y ámbito de aplicación

Término	Criterio Aplicable	Títulos
60 días	Acreditación o reconocimiento de alta calidad	Todos excepto: 1. Pregrado y postgrado en salud. 2. Pregrado en Derecho 3. Pregrado en Contaduría 4. Pregrado en Educación
120 días*	Precedente Administrativo	Todos excepto: 1. Pregrado y postgrado en salud. 2. Pregrado en Derecho 3. Pregrado en Contaduría 4. Pregrado en Educación
180 días	Evaluación académica	Para los títulos del área de la salud y para aquellos títulos que no se enmarquen en los otros criterios.
*Este término de 120 días también aplica, independientemente del criterio aplicable, para los títulos que provienen de Venezuela.		

- d. Independientemente del criterio, se deberá verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar⁷⁰.

4.1. Acreditación o Reconocimiento de Alta Calidad.

La acreditación o reconocimiento de alta calidad es un criterio que obedece a las tendencias globalización e internacionalización de la educación superior, que, como lo señala el octavo considerando de la Resolución 10687 de 2019, “son determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país, por lo cual se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que la formación obtenida en el exterior cuente con estándares de calidad en los países de procedencia.”

Puede ser definida, en los términos de López (2010), como “el proceso para garantizar la calidad de una institución o de un programa educativo” (p. 133)⁷¹, así, adoptarla como un criterio permite dar cumplimiento a lo señalado en el noveno

⁶⁹ Ver Parágrafo del Artículo 5 de la Resolución 10687 de 2019.

⁷⁰ Ver Artículo 11 de la Resolución 10687 de 2019.

⁷¹ Ver FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA (2010), “Educación Superior Internacional Comparada: escenarios, temas y problemas”, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 233.

considerando de la Resolución 10687, es decir, que la convalidación de títulos, además debe concebirse como un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos, el cual consiste en el análisis de estos con base en la garantía de calidad de los programas y las instituciones que los ofrecen, de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes en el país de origen.

En los términos de los Artículos 13 y 14 de la citada Resolución 10687, este criterio, que aplica tanto al programa como a la institución que otorga el título y procede cuando se presenten dos supuestos:

1. la existencia de un reconocimiento de alta calidad (acreditación o reconocimiento oficial de altos estándares) por parte de una entidad gubernamental u organización privada autorizada oficialmente para acreditar o hacer reconocimientos de alta calidad en el país de origen del título; y,
2. que la fecha de obtención del título esté comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación o del reconocimiento de alta calidad de la institución o del programa académico⁷².

Frente al primer supuesto es preciso advertir que la norma señala la necesidad de presentarse uno de dos tipos de reconocimiento de alta calidad:

- acreditación de calidad por una entidad gubernamental competente u organización privada autorizada oficialmente por la autoridad competente para ello en el país de origen del título⁷³.
- reconocimiento oficial de altos estándares de calidad avalados por una entidad gubernamental competente u organización privada autorizada oficialmente por la autoridad competente en el país de origen del título⁷⁴.

No obstante, no precisa a que se refiere con altos estándares de calidad y su diferenciación con acreditación de alta calidad. Podría entenderse en un ejercicio de analogía que, para el caso colombiano, “acreditación de alta calidad” se asemeja al proceso que tiene la misma denominación en el país, liderado por el Consejo Nacional de Acreditación – CNA y entendido como “el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social⁷⁵; mientras que “altos estándares de calidad” se asemejan más al proceso de registro calificado, que es definido como “el instrumento del Sistema de

⁷² Así lo señala el párrafo del Artículo 14 de la Resolución 10687 de 2019: “Párrafo. La fecha de obtención del título debe estar comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación o del reconocimiento de la institución o del programa académico”.

⁷³ Ver literal a Artículo 14 de la Resolución 10687 de 2019.

⁷⁴ Ver literal b Artículo 14 de la Resolución 10687 de 2019.

⁷⁵ Artículo 1 del Decreto 2904 de 1994.

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior⁷⁶.

Este ejercicio queda, en honor de la transparencia del proceso, para que el MEN realice la descripción y diferenciación respectiva entre los dos términos.

En todo caso, como se ha planteado en este escrito, este criterio no aplica para el caso de convalidación de títulos del área de la salud ni los pregrados en derecho, educación y contaduría.

En cuanto al término de duración del trámite por vía de este criterio, el inciso segundo del Artículo 13 de la Resolución 10687 señala que “las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 60 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

4.2. Precedente Administrativo.

El precedente administrativo como criterio tiene su fundamento en la institución de derecho que lleva esa misma denominación, en consecuencia, antes de proceder a su presentación se considera importante adelantar algunas precisiones muy concretas acerca de su origen.

El precedente es una institución jurídica propia del sistema anglosajón (common law) e incorporada al derecho continental colombiano, que puede ser definida, en términos generales, “como toda decisión anterior de una autoridad que fija su posición interpretativa en relación con ciertas circunstancias fácticas y jurídicas, para ser aplicadas en el futuro, como antecedentes (reglas, principios) vinculantes aplicables a casos similares” (Santofimio, 2017, p. 219)⁷⁷.

Como institución de derecho ha sido objeto de desarrollo doctrinal, lo que permite realizar una agrupación de lo que se pueden denominar escuelas y que para efectos prácticos se agrupan así:

- a. Escuela formal del precedente. Corresponde a la línea argumentativa que sostiene que el precedente responde sólo a la actuación reiterada de las autoridades públicas, que debe siempre obedecer a la aplicación del principio de legalidad, el cual es entendido como el fundante de la actuación

⁷⁶ Artículo 1 de la Ley 1188 de 2008.

⁷⁷ Ver JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 219.

administrativa, en consecuencia, la “invocación del precedente administrativo solo es legítima dentro de la legalidad”(Santofimio, 2017, p. 229)⁷⁸.

- b. Escuela flexible del precedente. En esta escuela pueden ubicarse aquellos que consideran al precedente con fuerza vinculante como respuesta a la salvaguarda de los principios de igualdad, confianza legítima y transparencia, sin considerar en estricto sentido el principio de legalidad
- c. Escuela de proporción razonable del precedente. Es una escuela que se plantea a partir de la propuesta que sobre el derecho constitucional plantea López Medina (2019) al referirse a la importancia de “encontrar una proporción razonable entre estructura y flexibilidad y antiformalismo y formalismo” (p. 338)⁷⁹.

En todo caso, la definición de precedente expuesta, en el marco del proceso de incorporación al derecho colombiano, ha permitido definir claramente dos tipos de precedentes en el país, el judicial o jurisprudencial y el administrativo.

Sobre el precedente judicial o jurisprudencial, para el caso colombiano, el desarrollo ha sido doctrinal y jurisprudencial, principalmente de la Corte Constitucional y, claro está, del derecho constitucional. La teoría ha evolucionado tanto en el concepto de doctrina probable (Artículo 10 Ley 153 de 1887) como en el de la jurisprudencia como un criterio auxiliar la actividad judicial (Artículo 230 C.P.)⁸⁰ para pasar a lo que López (2019) denomina como sistema relativo (aunque vinculante) de jurisprudencia (p. 84)⁸¹, el cual cuenta con las siguientes características:

- a. Parte de la premisa que el precedente jurisprudencial cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido (López, 2019, p. 84)⁸².
- b. Los jueces tienen el deber prima facie de respetar el precedente (incluyendo, por supuesto, los argumentos y el sentido de la decisión). Pero un deber prima facie no constituye un deber definitivo (López, 2019, p. 85)⁸³.
- c. Apartarse del precedente exige al juez una carga argumentativa que presente motivos suficientes y razonables para esa separación (López, 2017, p. 85)⁸⁴.

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ Ver DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA (2019) “El Derecho de los Jueces”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 338.

⁸⁰ La Corte Constitucional en Sentencia C-621 de 2015, señaló que, “mientras la doctrina probable establece una regla de interpretación de las normas vigentes, que afecta la parte considerativa de la decisión judicial, el precedente judicial establece reglas sobre la aplicación de las normas en casos precisos, afecta por lo tanto aquellos casos cuyos hechos se subsuman en la hipótesis y están dirigidos a la parte resolutive de la decisión”.

⁸¹ Ver DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA (2019) “El Derecho de los Jueces”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 84

⁸² *Ibidem*

⁸³ Ver DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA (2019) “El Derecho de los Jueces”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 85

⁸⁴ *Ibidem*

Este desarrollo del precedente en materia constitucional extiende su presupuesto en el contexto del derecho administrativo, así, los fallos del Consejo de Estado fundamentan el concepto de precedente judicial en materia contencioso administrativa, tal como lo indica el Artículo 10, 102, 256 y 270 del CPACA (Ley 1437 de 2011), que, a su vez, refuerzan el concepto de precedente administrativo.

En el contexto colombiano, el precedente administrativo, como lo manifiesta Moreno (2016) “se fundamenta en el reconocimiento de fuerza vinculante a las decisiones administrativas anteriores frente a un nuevo caso o asunto administrativo que deba ser resuelto por la autoridad administrativa. También se podría denominar esto como doctrina legal probable en materia administrativa”(p. 175)⁸⁵. En tal sentido, el CPACA incorpora al derecho administrativo nacional unos aspectos importantes en torno al tema, a saber:

- a. Incluye el precedente administrativo como obligatorio para las decisiones de las autoridades públicas (Artículo 10 CPACA).
- b. Este precedente administrativo conlleva la obligatoriedad no sólo de observar las decisiones anteriores para las decidir las posteriores, sino que además incluye el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado (sentencias de unificación) y de la Corte Constitucional⁸⁶ (Artículo 10 CPACA).
- c. Las autoridades deben extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado (procedimiento administrativo especial de extensión jurisprudencial), en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos (Artículo 102 CPACA)
- d. De conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-816 de 2011 el Artículo 102 del CPACA, esto es, el procedimiento especial de extensión jurisprudencial debe aplicar la regla según la cual, “al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”⁸⁷.

⁸⁵ L. F. Moreno. Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. Derecho del Estado n.º 37, Universidad Externado de Colombia, julio - diciembre de 2016, pp. 165-188. Doi: <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n37.05>

⁸⁶ La Corte Constitucional por medio de Sentencia C-634-11 de 24 de agosto de 2011, Magistrado Ponente Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, declaró condicionalmente exequible el Artículo 10 del CPACA “en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

⁸⁷ Ver Corte Constitucional Sentencia C-816-11, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo. Allí la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el Artículo 102 del CPACA por considerar que debe entenderse que “las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben

Ahora bien, adelantada la breve presentación del origen del precedente administrativo, queda por exponer la forma en la que éste es planteado como criterio para convalidación de títulos.

En tal sentido, es pertinente indicar que surge como resultado de la aplicabilidad del derecho a la igualdad, del principio de imparcialidad, del deber de decisión consistente y transparente por parte de las autoridades, así como de la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia señalado en el Artículo 10 del CPACA.

Consiste en la convalidación por similitud existente entre el título a convalidar y los títulos que han sido evaluados académicamente por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior-CONACES u órganos evaluadores designados (inciso 1 del Artículo 15 de la Resolución 10687 de 2019).

Para su aplicabilidad, de conformidad con el Artículo 16 de la citada resolución 10687, se debe dar cumplimiento a los siguientes requisitos:

- a. Debe tratarse del mismo programa académico, es decir, tener la misma denominación, contenidos, carga horaria, duración de los períodos académicos, número de créditos y modalidad.
- b. Debe tratarse de la misma institución que otorgó el título.
- c. Deben existir al menos 3 evaluaciones académicas con concepto favorable de convalidación, en las que se determine: i) que se trate de la misma denominación; ii) contenidos; iii) carga horaria total del programa académico; iv) duración de los periodos académicos; y, v) modalidad.
- d. No debe existir una diferencia superior a 4 años, entre la fecha de otorgamiento del título sometido a convalidación y al menos una de las 3 evaluaciones académicas a las que se refiere el literal c.

Por las razones que ya se han presentado en este escrito, este criterio no aplica para el caso de convalidación de títulos del área de la salud.

En cuanto al término de duración del trámite por vía de este criterio, el inciso segundo del Artículo 15 de la Resolución 10687 señala que “las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 120 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.

4.3. Evaluación Académica.

observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”.

El criterio de convalidación “evaluación académica” corresponde, como lo señala el Artículo 17 de la Resolución 10687 de 2019, al proceso por medio del cual “la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título”.

Es un criterio que la regla general es que sea excepcional, por ello el Parágrafo del Artículo 18 de la Resolución 10687 señala que “si a la solicitud de convalidación no se le puede aplicar el criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad, o el de precedente administrativo, la misma será sometida al criterio de evaluación académica”. La evaluación académica como regla general es entonces exclusivamente para los títulos universitarios no oficiales o propios otorgados a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015 y para los programas del área de la salud, esto no sólo por lo señalado en el anterior parágrafo sino también por lo plasmado en el parágrafo 4 del Artículo 24, donde expresamente se señala que los “la solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se surtirá exclusivamente bajo el criterio de evaluación académica...”.

Lo anterior permite afirmar que existen dos tipos de evaluación académica como criterio, la evaluación académica general y evaluación académica especial. La primera aplica para todos los programas salvo los del área de la salud; la segunda, por sustracción, aplica exclusivamente para programas del área de la salud.

En ambas evaluaciones (general o especial) se tiene como condición que se realice por CONACES o por los órganos evaluadores designados por el MEN y finalizan con un concepto de naturaleza positiva o negativa sobre la formación académica adquirida en el exterior.

La evaluación académica general está regulada entonces en la subsección III sección I del Capítulo III, artículos 17 y 18 de la Resolución 10687, y tiene seis objetivos fundamentales:

1. estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permitan o nieguen la convalidación del título, a través de un análisis técnico integral, en el que se evalúan aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los períodos académicos; y, iv) modalidad⁸⁸.
2. determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida;
3. establecer la denominación del título a convalidar;

⁸⁸ Inciso primero del Artículo 18 de la Resolución 10687 de 2019

4. establecer el área y núcleo básico del conocimiento, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) o el que haga sus veces;
5. aclarar evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación; y,
6. establecer la existencia de diferencias o similitudes entre títulos obtenidos por un mismo solicitante, en virtud de programas que otorguen doble titulación del mismo nivel de formación⁸⁹.

Los objetivos señalados en el numeral 2 al 6 responden a los propósitos generales señalados para la convalidación, específicamente al de fungir como instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. En tal sentido, en el contexto de la evaluación académica general, la convalidación de títulos no debe ser entendida como un simple análisis de similitud con la oferta colombiana.

Esto es así por cuanto, como ya se ha planteado en este documento (numeral 3.2), en Colombia el trámite para la convalidación de títulos de educación superior, consiste en un procedimiento en virtud del cual se buscan tres grandes propósitos: i) garantizar el derecho fundamental a la igualdad en relación con el mismo “tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional⁹⁰”; ii) asegurar la idoneidad académica de quienes obtuvieron títulos académicos cursados en el exterior, asignándoles efectos académicos y profesionales⁹¹; y, iii) ser un instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior colombiano⁹², garantizando el reconocimiento de la globalización y la internacionalización de la educación como agentes determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país⁹³.

Entonces, en Colombia, según estos propósitos y según la norma vigente, la convalidación de títulos:

- a. No es una equivalencia académica validada como igualdad de contenidos, sino como reconocimiento de un valor formativo similar. En este sentido, como el trámite de convalidación de títulos, según el Consejo de Estado⁹⁴,

⁸⁹ Los numerales 2 al 6 se encuentran en el inciso segundo del Artículo 18 de la Resolución 10687 de 2019.

⁹⁰ Este propósito se extrae de lo desarrollado en la Sentencia de la Corte Constitucional C050 de 1997 y de lo expuesto en el séptimo considerando de la Resolución 10687 de 2019, cuando indica que una de las finalidades a las que atiende la convalidación es la “referida al conjunto de la sociedad colombiana y dirigida a la incorporación de estos títulos con las debidas garantías, en función del principio de igualdad con las exigencias requeridas a quienes obtienen títulos nacionales”.

⁹¹ Este propósito se extrae de lo desarrollado tanto en la Sentencia C050 de 1997 como en la Sentencia del Consejo de Estado No. 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁹² El décimo considerando de la Resolución 10687 de 2019 así lo define.

⁹³ En este sentido es reconocida en el octavo considerando de la Resolución 10687 de 2019, y por esta razón señala la norma que “se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que la formación obtenida en el exterior cuente con estándares de calidad en los países de procedencia”.

⁹⁴ Ver Consejo de Estado, que a través de la Sentencia 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala

tiene por objetivo reconocer la idoneidad profesional de sus poseedores y de brindarles el mismo tratamiento que se prodiga a quienes ostentan títulos de origen nacional o a quienes han cursado en el país estudios parciales equivalentes, no son plausibles argumentos, como por ejemplo que como en Colombia sucede de determinada forma, el convalidante debe demostrar que el desarrollo del programa cursado es idéntico, de lo contrario no procede su convalidación, pues, esto desconoce en gran medida los procesos de calidad y de aseguramiento de la misma, en otros países.

- b. Del mismo modo, teniendo en cuenta que la convalidación de títulos no es simplemente un proceso de equivalencia o identidad de contenidos con los programas ofertados en Colombia, la verdadera intención es contemplar los procesos de aseguramiento de la calidad de los países de donde provenían los títulos, esta es precisamente una de las razones fundantes para derogar la anterior normatividad de convalidación de títulos. Esto básicamente se presenta porque el MEN se propuso, tal como lo señala la misma Resolución 10687 de 2019⁹⁵.

Estos últimos dos ejemplos claros de lo que es la convalidación de títulos parecen quedar desvirtuados con la expedición de la Ley 2136 de 4 de agosto de 2021, pues allí, en sus artículos 34 y 35 se señala que cuando no exista oferta en el país se procederá a determinar una equivalencia (general o especial para el caso de salud). No obstante, este mandato igualmente se ampara en un ejercicio de evaluación y concepto emitido tanto por el órgano evaluador en el caso de los títulos que no pertenecen al sector salud, y con la participación del Ministerio de Salud y Protección Social en tratándose de títulos del sector salud.

Por su parte, la que se ha denominado evaluación académica especial, es decir, la evaluación académica de títulos del área de la salud, se encuentra regulada en el Artículo 24 de la Resolución 10687, y consiste en el proceso por medio del cual “se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con la finalidad de establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional, que permitan o impidan la convalidación del título, mediante un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los períodos académicos, la modalidad de ofrecimiento,

⁹⁵ Así lo señala el Noveno considerando de la Resolución 10687 de 2019, cuando indica que la convalidación de títulos debe concebirse como un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos, el cual consiste en el análisis de estos con base en la garantía de calidad de los programas y las instituciones que los ofrecen, de acuerdo con lo establecido por las autoridades competentes en el país de origen” En ese mismo sentido se expresa el Artículo 11 de la citada Resolución, cuando al señalar el proceso de verificación de los criterios aplicables para la convalidación de títulos define que se debe primero “verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento en alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar”, para posteriormente proceder a determinar cuál de los criterios de convalidación resulta aplicable para resolver la solicitud.

las prácticas clínicas asistenciales o internado rotatorio (tratándose de programas de pregrado), las actividades académicas y asistenciales, los escenarios de práctica, el récord de procedimientos, y la existencia de una Especialidad Base o Primera Especialidad, cuando aplique”.

La gran diferencia con la evaluación académica general es que, mientras en la primera la convalidación integra un reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos, en la segunda, “dado el riesgo social de los programas en áreas de la salud y las diferencias sustanciales identificadas en algunos otros tipos de programas” (noveno considerando), la convalidación es un ejercicio de equivalencia de la formación adquirida en el exterior, comparándola con los programas ofrecidos en Colombia.

La solicitud de convalidación de títulos de pregrado y posgrado del área de la salud se surtirá exclusivamente bajo el criterio de evaluación académica en un término no mayor a 180 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En el numeral 5 del presente documento se desarrollará el tema de la convalidación de títulos de salud.

No obstante, causa sorpresa que, en materia de procedimiento administrativo, en ambas evaluaciones (general y especial), salta a la luz la ausencia de traslado de concepto que emita el órgano evaluador, principalmente cuando este sea negativo. Prever esta opción podría ser una buena forma de garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción que el procedimiento especial de convalidaciones no previó.

Finalmente, en cuanto al término de duración del trámite por vía de este criterio, el inciso segundo del Artículo 17 y el parágrafo 4 del artículo 24 de la Resolución 10687 señalan que las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

5. La convalidación de títulos del área de la salud.

La convalidación de títulos del área de ciencias de la salud es una clara configuración de un procedimiento especial en relación con el trámite previsto para los demás títulos de educación superior.

Esa condición especial data del año 2014, cuando el MEN expidió la Resolución 21707 en respuesta tanto a las crecientes solicitudes de convalidación de títulos propios, no oficiales o universitarios como a las de los programas del área de la salud. Se fundamenta en el riesgo social que implica el ejercicio de las profesiones de salud, así como lo expresa la Resolución 10687 de 2019, que en sus considerandos señaló que “dado el riesgo social de los programas en áreas de la salud y las diferencias sustanciales identificadas en algunos otros tipos de programas, se hizo necesario mantener para estos, la equivalencia de la formación adquirida en el exterior, comparándola con los programas ofrecidos en Colombia” (noveno considerando).

Por lo expuesto, la norma citada presenta un capítulo en donde señala exclusivamente los documentos, requisitos y procedimiento para la convalidación de títulos de salud (Capítulo IV). La existencia de estas particularidades y especialidades del procedimiento en títulos de salud, permite señalar claramente unas características propias, que serán expuestas a continuación a partir de las siguientes afirmaciones:

- a. El modelo de convalidación de títulos de salud en Colombia es el de la equivalencia y no el de reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Esta, como se indicó anteriormente, es la gran diferencia entre la evaluación académica general y la evaluación académica especial o de títulos de salud. Para la general, la convalidación obedece a un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos. Para la convalidación de títulos de salud, dado el riesgo social de este tipo de programas, la convalidación es un ejercicio de equivalencia de la formación adquirida en el exterior, comparándola con los programas ofrecidos en Colombia⁹⁶.

- b. El procedimiento previsto para la convalidación de títulos del área de la salud desconoce el papel central del precedente administrativo en la garantía de derechos y el equilibrio de éstos con el riesgo social de las profesiones de salud.

⁹⁶ Así lo señala el noveno considerando y el Parágrafo 3 del Artículo 24 de la Resolución 10687 de 2019. El primero señala el modelo y el segundo lo reitera cuando señala que “...para la convalidación de títulos del área de la salud la formación debe ser equivalente a los programas académicos activos en Colombia”.

Frente al procedimiento, las fases que se adelantan son las mismas expuestas en el numeral 3 del presente documento, la gran diferencia es que una vez ubicados en la fase de verificación de criterio aplicable, por lo ya reiterado, éste será única y exclusivamente el de evaluación académica.

Resulta extraña la ausencia del precedente administrativo para la convalidación de títulos del área de la salud, teniendo en cuenta los supuestos previstos para su aplicabilidad, donde claramente se aseguran aspectos de forma y de fondo que permitirían por economía y celeridad, adoptar decisiones en este tipo de convalidaciones.

En otras palabras, la norma prevé para el precedente administrativo unos supuestos de forma, como son el de mismo programa académico y misma institución que otorga el título (literal a y b del Artículo 16 de la Resolución 10687) y otros de fondo, como el de las 3 evaluaciones académicas con concepto favorable y la obligatoriedad de no existir una diferencia superior a 4 años, entre la fecha de otorgamiento del título sometido a convalidación y al menos una de las 3 evaluaciones académicas (literal c y d, Artículo 16 de la Resolución 10687).

Los supuestos para aplicar el precedente administrativo son tan exigentes que podrían cumplir el papel de garante de los derechos frente al riesgo social que implica la convalidación de este tipo de títulos. Una revisión de ellos permite evidenciar que están dados en tiempo y contenido académico, pues siempre media la existencia de evaluaciones académicas, sin embargo, en el procedimiento especial no se contempló esta posibilidad.

La razón para no incluir el criterio de precedente administrativo se entendería si el supuesto es que, en el contexto de las convalidaciones de salud, las decisiones que le sirvan de precedente no correspondan a actos administrativos a los que se les haya aplicado el criterio de evaluación académica para su convalidación. Por esa razón es que el “acto administrativo mediante el cual se resuelve un proceso de convalidación al que se le aplicó el criterio de precedente administrativo no puede servir de soporte para una solicitud posterior de convalidación” (parágrafo del Artículo 16).

Pero ese no es el caso de la figura del precedente administrativo en materia de convalidación de títulos, que, como ya se señaló, obliga la existencia de al menos 3 evaluaciones académicas con concepto favorable de convalidación y una diferencia no mayor a 4 años, entre la fecha de otorgamiento del título sometido a convalidación y al menos una de esas 3 evaluaciones académicas.

- c. La convalidación de títulos de salud exige unos requisitos adicionales y una documentación especial cuya carga es del solicitante.

En relación con los documentos y requisitos exclusivos, es importante precisar que además de los comunes a todos los programas (formulario, documentos de identidad, diploma del título), en el caso de títulos de salud existen unos especiales que también se organizan según el nivel de formación. A continuación, se presenta una tabla con todos los requisitos:

Tabla 6. Requisitos para la convalidación de títulos de salud.

Requisito⁹⁷	Contenido y alcance	Nivel de formación al que aplica
Formulario de solicitud (numeral 1 Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Está en la Página Web del MEN	Pregrado y postgrado
Documento de Identidad (Numeral 2 Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Cédula de ciudadanía	Pregrado y postgrado
Diploma del título con (Numeral 3 Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Diploma expedido por la Institución formadora con las legalizaciones y traducciones	Pregrado y postgrado
Certificado de asignaturas (Numeral 4 Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Documento oficial emitido por la Institución formadora que otorgó el título, que contiene el historial académico del estudiante, incluyendo como mínimo: nombre e identificación, asignaturas cursadas por período con las calificaciones obtenidas y número de créditos (numeral 6 Art. 2 Res. 10687 de 2019).	Pregrado y postgrado
Certificado de programa (Numeral 5 Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Pregrado: Documento oficial emitido por la institución formadora que otorgó el título, con la descripción de las asignaturas cursadas por el solicitante y su contenido, la modalidad de ofrecimiento (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades), el número de créditos académicos, la duración del programa y la carga horaria del mismo especificando las horas dedicadas al componente teórico, teórico-práctico y práctico, cuando aplique. Tratándose de títulos de educación superior emitidos en el Espacio Europeo de Educación Superior, el requisito del Certificado de Programa Académico podrá ser sustituido por el Suplemento Europeo del Título o Diploma Supplement (numeral 7 Art. 2 Res. 10687 de 2019).	Pregrado y posgrado (especialidades médicas, quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías de profundización clínica)
	Posgrado: documento oficial emitido por la Institución formadora que otorgó el título,	

⁹⁷ Los documentos correspondientes a los numerales 3, 4 y en el literal a del Artículo 23 de la Resolución 10687 de 2019 deben contar con sello de apostille y su traducción en los términos del Artículo 251 del Código General del Proceso – CGP y la Ley 455 de 1998. En el caso de los documentos señalados en el numeral 5 y el literal b del mismo artículo, se deberán presentar traducidos si están en idioma diferente al castellano.

	que contenga la descripción de las asignaturas cursadas por el solicitante y su contenido, la modalidad de ofrecimiento (presencial, a distancia, virtual, combinada, residencia, etc.), el número de créditos académicos y su equivalente en horas, la duración del programa, , las horas teóricas, teórico prácticas y prácticas asistenciales bajo supervisión docente directa que el solicitante dedico al programa académico durante su formación, con su correspondiente descripción en términos de la presencialidad exigida, incluidas las prácticas formativas en escenarios clínicos y no clínicos (numeral 8 Art. 2 Res. 10687 de 2019).	
Copia del título de pregrado o o la indicación del número de la resolución de convalidación otorgada por el MEN si el título fue otorgado en el extranjero (Parágrafo 2 Art. 23 Res. 10687 de 2019).	Se aporta cuando se solicita la convalidación de título de posgrado en salud.	Posgrado
Movimientos migratorios y/o copia del pasaporte (Parágrafo 3 Art. 23 Res. 10687 de 2019).	Se requiere sólo en caso de ser necesario para la evaluación académica de programas de salud si se presentan los siguientes supuestos: i) se trata de programas de especialidades médico-quirúrgicas; y, ii) se trata de programas de modalidad presencial.	Posgrado (especializaciones médico quirúrgicas)
Certificados de asistencia a congresos, cursos, talleres, diplomados, etc. (Parágrafo 4 Art. 23 Res. 10687 de 2019).	Esto aplica sólo para aquellos certificados de asistencia a congresos, cursos, talleres, diplomados u otras actividades que hagan parte del programa cuyo título se presenta para convalidación, en otro caso no serán considerados como actividad académica o asistencial	Pregrado y posgrado
Copia del título de la Especialidad Base o Primera Especialidad o la indicación del número de la resolución de convalidación otorgada por el MEN, si el título fue obtenido en el extranjero (Numeral 6 Art. 23 Res. 10687 de 2019).	Este requisito aplica para la convalidación de un título de Subespecialidad o Segunda Especialidad.	Posgrado (cuando se trate de una subespecialidad)

<p>Certificación de formación previa como requisito de ingreso (Parágrafo 1 Art. 24 Res. 10687 de 2019).</p>	<p>Documento oficial expedido por la institución formadora en donde el solicitante certifique la formación previa exigida en el país de origen como requisito de ingreso al programa.</p> <p>Esto sólo aplica cuando en Colombia dicha formación haga parte de la especialidad correspondiente, para lo cual deberá consultar en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES la oferta actual y posteriormente analizar los requisitos de ingreso, de esta forma se verificará si debe o no aportar este documento.</p> <p>Adicional, la información que se aporta debe corresponder a un programa formal de especialización y, por tanto, además del certificado se deberá aportar al trámite de convalidación: el título, el certificado de asignaturas cursadas, con el correspondiente Certificado de Programa Académico cursado, récord de Procedimientos y el Certificado de Actividades Académicas y Asistenciales realizadas.</p>	<p>Posgrado Especialización médico quirúrgica (que requiere otra especialidad de ingreso).</p>
<p>Constancia de requisito de grado (inciso 3 numeral 7 Art. 23, Res. 10687 de 2019)</p>	<p>Certificación en donde se describan las características del requisito que conllevó al otorgamiento del título, en el caso de no requerirse trabajo de grado.</p> <p>La información exigida en esta constancia, puede igualmente formar parte del certificado de programa académico.</p>	<p>Postgrado</p>
<p>Record de procedimientos quirúrgicos (literal b, Art. 23 Res. 10687 de 2019)</p>	<p>Documento oficial expedido por la institución formadora en donde se certifican las actividades asistenciales, procedimientos y otro tipo de actividades de entrenamiento clínico desarrolladas en la formación. Este documento debe incluir: Período en el que se realizaron los procedimientos, número de actividades, procedimiento o rotación, actuación del solicitante (principal, ayudante, observador, fecha de realización del procedimiento, edad del paciente, diagnóstico, tipo de procedimiento, y, firma del representante autorizado por la Institución, .</p>	
<p>Certificados de actividades académicas y asistenciales (literal b, Art. 23 Res. 10687 de 2019)</p>	<p>Documento oficial emitido por la institución formadora, en el que se certifican las actividades asistenciales, procedimientos y otro tipo de actividades de entrenamiento clínico, desarrolladas por el solicitante durante su formación.</p>	<p>Posgrado (especialidades médicas, quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y</p>

	<p>Para especializaciones médicas o maestrías de profundización clínica, este documento debe incluir: i) período durante el cual se realizaron los procedimientos o actividades asistenciales certificadas; ii) número de actividades asistenciales o procedimientos durante su formación, agrupados por tipo de actividad, procedimiento y rotación o especialidad; iii) actuación del solicitante como operador principal, ayudante u observador en las actividades y procedimientos certificados; y iv) firma de un representante autorizado de la institución formadora.</p> <p>Para las especializaciones quirúrgicas y odontológicas, este documento institucional, debe incluir: i) fecha de realización de cada procedimiento; ii) edad del paciente; iii) diagnóstico; iv) tipo de procedimiento o tratamiento aplicado; v) actuación como cirujano u operador principal, ayudante u observador para cada procedimiento; y vi) firma de un representante autorizado de la institución formadora (numeral 23 Art. 2, Res. 10687 de 2019).</p>	maestrías de profundización clínica)
Formato de resumen de productos de investigación (numeral 7, Art. 23 Res. 10687 de 2019)	<p>Requisito exigido sólo para maestrías de investigación en salud.</p> <p>Corresponde al formato en el que se reporta el producto de investigación, académico o de innovación que haga las veces de tesis o trabajo de grado, o el producto que conllevó al otorgamiento del título.</p>	Postgrado (Maestrías de Investigación)
Trabajo de grado (inciso 2, numeral 7, Art. 23 Res. 10687 de 2019)	Requisito exigido para las Maestrías de profundización (trabajo de grado) y los doctorados (tesis).	Posgrado (Maestría de profundización y doctorados)
Certificado de prácticas preprofesionales de pregrados en salud o internado rotatorio (literal a, Art. 23, Res. 10687 de 2019).	Documento oficial emitido por la institución formadora, que corresponde al entrenamiento asistencial u hospitalario que prepara al estudiante para su desempeño autónomo como profesional de la salud, gracias a un plan de delegación progresiva de responsabilidades bajo supervisión docente, en el que se debe indicar: i) el nombre de la institución asistencial u hospitalaria; ii) la dedicación horaria discriminando las horas teóricas, teórico-prácticas y prácticas asistenciales bajo supervisión docente; iii) las fechas de inicio y terminación y iv) la descripción de las prácticas o rotaciones desarrolladas. Para el caso de internados rotatorios en	Pregrado en Medicina

	programas de medicina, deberá incluir rotaciones por los servicios básicos, tales como: medicina interna (clínica médica), pediatría, cirugía, y ginecología y obstetricia (numeral 9 Art. 2 Res. 10687 de 2019).	
--	---	--

Elaboración propia

- d. El criterio de evaluación académica aplicable a los títulos de salud, que hemos denominado “evaluación académica especial” guarda similitudes y diferencias con el que se ha denominado “evaluación académica general”.

Dado el carácter de exclusivo que tiene el criterio de la evaluación académica en materia de títulos de salud, la norma va un poco más allá y lo describe con unas similitudes y unas diferencias frente al criterio de evaluación académica previsto para la convalidación de los demás títulos de educación superior. Esas diferencias y similitudes se encuentran señalados en el Artículo 17, 18 y 24 de la Resolución 10687 y se pueden ver en la siguiente tabla:

Tabla 7. Similitudes y diferencias de la evaluación académica de títulos del área de la salud con la evaluación académica general.

Similitudes	Diferencias
<p><u>Definición:</u> Ambas definen el trámite como el proceso mediante el cual la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES o el órgano evaluador que el MEN designe para el efecto, “estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título” (Arts. 17 y 23 Res. 10687 de 2019)</p>	<p><u>Finalidad de la evaluación:</u> mientras en la evaluación académica general la evaluación es para, en relación con los programas ofertados en Colombia, realizar un análisis técnico de integral de aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los periodos académicos; y, iv) modalidad; en la evaluación académica de títulos de salud se busca establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional, mediante un análisis técnico integral de aspectos más amplios y propios de la formación en salud.</p> <p><u>Finalidad de la evaluación académica general:</u> “estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permitan o nieguen la convalidación del título, a través de un análisis técnico integral, en el que se evalúan aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los periodos académicos; y, iv) modalidad” (Art. 18 Res. 10687 de 2019).</p>

	<p><u>Finalidad de la evaluación académica de títulos del área de la salud:</u> “establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional, que permitan o impidan la convalidación del título, mediante un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los períodos académicos, la modalidad de ofrecimiento, las prácticas clínicas asistenciales o internado rotatorio (tratándose de programas de pregrado), las actividades académicas y asistenciales, los escenarios de práctica, el récord de procedimientos, y la existencia de una Especialidad Base o Primera Especialidad, cuando aplique”. (Art. 24 Res. 10687 de 2019)</p>
<p><u>Órgano Evaluador:</u> En ambas evaluaciones el órgano evaluador es CONACES o el órgano que el MEN designe</p>	<p><u>Modelo de evaluación aplicable:</u> Mientras la evaluación académica general entiende que la convalidación obedece a un proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad de los países de donde provienen los títulos; en la evaluación de títulos de salud, “dado el riesgo social de los programas en áreas de la salud y las diferencias sustanciales identificadas en algunos otros tipos de programas” (noveno considerando), la convalidación es un ejercicio de equivalencia de la formación adquirida en el exterior, comparándola con los programas ofrecidos en Colombia” (considerando 9 y parágrafo 3 Art. 24 de la Res. 10687 de 2019).</p>
<p><u>Términos de la evaluación:</u> Ambas se deben desarrollar en un término no mayor a 180 días calendario (inciso 2 Art. 17 y parágrafo 4 Art. 24 Res. 10687 de 2019).</p>	<p><u>Requisitos:</u> Por la naturaleza de los programas que se someten a evaluación, los requisitos en salud son diferentes en documentos, a los requeridos para la evaluación académica general.</p>

Elaboración propia.

- e. Cuando se someten a convalidación de títulos especialidades médicas o quirúrgicas la evaluación académica implica la revisión de prerrequisitos y de la dedicación exclusiva y tiempo completo en la formación.

La convalidación de títulos de especialización médica o quirúrgica del área de la salud prohíbe la simultaneada entre procesos formativos. Así lo indica el parágrafo 3 del Artículo 24 de la Resolución 10687, que en su tenor literal dice: “teniendo en cuenta que, para la convalidación de títulos del área de la salud, la formación debe ser equivalente a los programas académicos activos

en Colombia, dentro de la evaluación académica que se realice a los títulos de especializaciones médicas o quirúrgicas, no serán tenidas en cuenta la formación simultánea con otro proceso formativo, dado que en Colombia para este tipo de formación se requiere dedicación exclusiva”.

Esta afirmación final “dado que en Colombia para este tipo de formación se requiere dedicación exclusiva” se configura entonces como una característica propia de las especialidades médicas o quirúrgicas en el país, pero la sorpresa es que solamente se señala en la Resolución que regula la convalidación de títulos. Realmente, en el país los programas de posgrado en el área de la salud no tienen una norma jurídica que les determine su exclusividad, así como su modalidad y metodología.

No existe en Colombia un acto administrativo o norma de mayor jerarquía que determine la exclusividad, la modalidad y la metodología válida para formar en especializaciones médicas o quirúrgicas. Este constructo es de índole académica, se sustenta entonces en criterios que se generan al interior de la misma academia y que fortalecen el ideal de formación en el área de la salud del país.

En consecuencia, como no existe una Ley, Decreto, Lineamiento, Directiva Ministerial, ni mucho menos Resolución de características específicas, que determine cuál es la dedicación y modalidad que deben tener las especialidades médicas y de qué forma metodológica se debe abordar el proceso de formación; su definición es técnicamente de resorte de la autonomía universitaria de la que gozan las IES en el país, son ellas las llamadas a justificar académicamente la estructura de sus programas académicos.

Incluso, el Artículo 2.5.3.2.6.5. del Decreto 1075 de 2015, sustituido por el Decreto 1330 de 2019, no precisa la necesidad de exclusividad al referirse a las especialidades médico quirúrgicas. Este artículo las define así:

“Son los programas que permiten al médico la profundización en un área del conocimiento específico de la medicina y la adquisición de los conocimientos, desarrollo de actitudes, habilidades y destrezas avanzadas para la atención de pacientes en las diferentes etapas de su ciclo vital, con patologías de los diversos sistemas orgánicos que requieren atención especializada.

Para este nivel de formación se requieren procesos de enseñanza-aprendizaje teóricos y prácticos. Lo práctico incluye el cumplimiento del tiempo de servicio en los escenarios de prácticas asistenciales y la intervención en un número de casos adecuado para asegurar el logro de los resultados de aprendizaje buscados por el programa. El estudiante deberá tener el acompañamiento y seguimiento requerido.

De conformidad con el artículo 247 de la Ley 100 de 1993, estos programas tendrán un tratamiento equivalente a los programas de maestría.”

- f. En Colombia, sin perjuicio de la finalidad de la convalidación de títulos del área de la salud y del modelo previsto para tal fin, esto es, el de equivalencia, es posible convalidar un título de posgrado aun cuando no sea ofertado en Colombia.

Esta es la interpretación que se da de la lectura del artículo 25 de la Resolución 10687, allí se indica que si “la solicitud de convalidación de títulos de programas en salud del nivel de posgrado no tiene un equivalente o no hace parte de la oferta académica vigente en Colombia, el MEN podrá requerir la participación del Ministerio de Salud y Protección Social o a quien este designe, para que se pronuncie sobre la pertinencia de la nueva denominación, del perfil y competencias del programa sometido a convalidación, en los términos y condiciones que se definan para el efecto”.

Es importante anotar que este pronunciamiento del Ministerio de Salud tiene, por expresa disposición de la norma, algo que podría denominarse efectos inter partes, figura del derecho procesal que se refiere a que los efectos producidos por una decisión finalmente producen efectos únicamente a la parte que activó la actuación administrativa. En este sentido es que se contempló en el parágrafo del Artículo 25 de la Resolución 10687, que en tenor literal señala:

“El pronunciamiento del Ministerio de Salud y Protección Social solo tendrá efectos respecto a la solicitud de convalidación del título y en ningún caso exime al convalidante del cumplimiento de requisitos para la autorización del ejercicio”.

- g. La posibilidad de convalidar un título de salud que no sea ofertado en Colombia es sólo para los posgrados, los pregrados están 100% sujetos a la oferta colombiana.

Así lo señala el Artículo 29 de la Resolución 10687 donde expresamente se indica que “no se convalidarán los títulos de educación superior de pregrado del área de la salud, que no sean equivalentes a programas académicos activos en Colombia”.

En consecuencia, la persona que desee estudiar un pregrado en el área de la salud en el exterior y posteriormente adelantar su reconocimiento en el país a través de la convalidación de títulos, deberá revisar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES y verificar si el programa que desea estudiar se oferta en Colombia.

Esta exclusión de convalidaciones no permite explorar nuevas tendencias globales en materia de sector salud, presumiendo que las que se ofertan en

el país son las únicas posibilidades de formación en pregrado válidas. Aspecto que seguramente será repensado, en relación con las tendencias globales en educación y el futuro del trabajo y en armonía con los propósitos de la convalidación, particularmente con el que describe la convalidación de títulos también como un mecanismo para facilitar los procesos de internacionalización de la educación superior y de reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Este propósito, se reitera, plantea que a través de la convalidación se pueden extraer criterios para establecer un lenguaje común con otros Estados, en aras de la creación de un ámbito de organización educativo que armonice los distintos sistemas educativos de los países de los cuales se presentan títulos, todo en aras de proporcionar una forma eficaz de intercambio y movilidad académica entre toda la comunidad educativa.

- h. En Colombia no es posible solicitar la convalidación simultánea de dos especialidades médico-quirúrgicas, cuando una de ellas corresponda a la especialidad base o primera especialidad de la otra.

Esta afirmación es importante en la medida en que es por medio de la Resolución 10687 de 2019 que se define en una norma de una subespecialidad o segunda especialidad y también de una primera especialidad o especialidad base.

Este acto administrativo define la subespecialidad o segunda especialidad como “el programa académico que profundiza conocimientos, habilidades y destrezas en un área específica de una especialidad médico-quirúrgica reconocida por la comunidad científica médica en el ámbito nacional e internacional. Tiene los mismos objetivos de una especialidad base o primera especialidad médica y solo se diferencia en los prerrequisitos de admisión previstos por una institución de educación colombiana, en cuanto se requiere demostrar la titulación en una especialidad básica o primera especialidad” (numeral 24 Art. 2).

En tanto, la especialidad base o primera especialidad médica o médico-quirúrgica la define como “el programa que permite al médico la profundización en un área del conocimiento específico de la medicina, para acceder a una subespecialidad o segunda especialidad médica o quirúrgica, de acuerdo con los requisitos de admisión previstos por una institución de educación superior colombiana” (numeral 13, Art. 2).

Esto es quizá un tema que pueda generar algún tipo de polémica jurídica en la medida en que se busque la respuesta al interrogante de ¿cuál es el criterio para determinar si se está ante una especialidad base y cuando ante una segunda o subespecialidad?

La respuesta se adelanta. Teniendo en cuenta que en Colombia no existe un referente normativo que de soporte para afirmar la exigencia de requisitos que estandaricen la oferta y desarrollo de programas de Especialización médica o quirúrgica; es la autonomía de las IES la que finalmente direcciona la estructuración de sus ofertas educativas, claro está, con observancia de lo establecido en la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1075 de 2015 (sustituido en materia de registro calificado por el Decreto 1330 de 2019), entre otras normas que señalen condiciones de calidad. En consecuencia, el criterio para definir si una especialidad obedece o no a una base o a una subespecialidad, está determinado por un análisis de la oferta que sobre esa especialidad se realice en el país.

Pero esta situación puede enfrentar al MEN a un criterio no absoluto, pues la definición de los criterios en el contexto de una especialidad base o una subespecialidad o segunda especialidad es, actualmente, de resorte de la autonomía universitaria. Es por esta razón que se encuentran diferencias en el número de créditos ofertados, requisitos de ingreso, incluso modalidades y metodologías. La única forma para estandarizar esto sería con una ley de la república que actualmente no existe.

Por ello, académicamente puede ser que en Colombia el programa se estructure de una forma, pero no significa eso que ello obedezca a un absoluto e inamovible estándar, pues, hasta el momento en el país los estándares de calidad en materia educativa no han desarrollado características específicas en el área de la Salud.

Técnicamente esto sería competencia del legislador o de la Autoridad Pública a la que el legislador le otorgue las competencias y el marco jurídico para realizarlo, entonces, a su vez la definición o requerimiento acerca de una subespecialidad para acceder a una especialidad es competencia exclusiva del legislador o autonomía de la IES.

Así, con la indicación de la Resolución 10687 de prohibir la convalidación simultánea de especialidad cuando ella obedezca a la especialidad base o primera especialidad, podría entenderse una especie de regulación en relación con la necesidad de contar o no con determinado estudio para proceder a otro estudio en posgrado de salud. Esta concepción, al final, culmina con una regulación del ejercicio de la profesión, dado que uno de los efectos de la convalidación es finalmente ese, reconocerle efectos y validez en el país.

En conclusión, se puede afirmar que la adopción de una clasificación entre especialidad base o primera especialidad y subespecialidad o segunda especialidad es abiertamente contraria a dos preceptos, a saber:

1. El primero es que, salvo las profesiones y especialidades del sector salud que cuentan con Ley, la competencia para determinar requisitos de

ingreso en una especialidad médica es finalmente o competencia del Legislador y, ante ausencia de Ley, de las Instituciones de Educación Superior.

En tal sentido, como en el país no existe Ley sobre el tema, la respuesta a si nos encontramos frente a una especialidad base o primera especialidad, o una segunda especialidad o subespecialidad, debe ser consultada en la oferta educativa del país, la cual es tan variable como respetuosa del principio de la autonomía universitaria.

Tan es así que existen IES que ofrecen programas de especialización médico quirúrgica que se diferencian de otros en créditos⁹⁸, precisamente porque en el marco de su autonomía algunas definen prerrequisitos de especialidad base y otras los incluyen en su plan de estudios. Este último caso es el expuesto por el ICFES y ASCOFAME (2004), en donde se presenta que el programa de Especialización en Cirugía Pediátrica se ofrece en dos modalidades, una para médicos generales y otra para cirujanos generales, en todo caso, la duración mínima del programa dependerá de ello (p. 183)⁹⁹.

Normas que intenten regular estos aspectos van en contravía de la premisa según la cual el gobierno no puede expedir normas con alcances homogenizadores, en el diseño de los planes de estudio y los programas académicos. Su configuración sería afectar directamente la autorregulación académica y curricular que tienen las IES en el marco de su autonomía universitaria.

Si bien al Estado le corresponde la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, en todo caso, ellos no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria ni el derecho fundamental a la educación.

En tal sentido, como lo señala la Corte Constitucional, la previsión conforme a la cual en el proceso de definición de dichas características se identificarán los elementos generales de cada programa, sin perjuicio de los que las instituciones de educación superior puedan incluir en sus currículos para particularizarlos, no implica facultar al gobierno para que,

⁹⁸ Ejemplo de ello es la Especialidad en Cirugía Plástica ofertada por la Universidad Nacional de Colombia con 295 créditos académicos, mientras que el de la Fundación Universitaria de Ciencias de la Salud – FUCS cuenta con 288 créditos y el de la Pontificia Universidad Javeriana con 249 créditos. Consulta realizada en <https://hecaa.mineduccion.gov.co/consultaspublicas/programas>

⁹⁹ Ver ICFES-ASCOFAME (2004). Especialidades médico quirúrgicas en medicina. Informe consolidado 2002-2003. Serie Calidad No. 12. ICFES, Bogotá D.C. (p.182-189). Allí se presenta el Tal caso de la Especialización en Cirugía Pediátrica.

con pretensión homogenizadora, establezca los contenidos de los programas académicos de las universidades, en razón de que, como se desprende del tenor literal de la norma, se trata de identificar unos elementos generales, que deben contener los programas, pero cuyo contenido será definido de manera autónoma por las universidades¹⁰⁰.

Entonces, corresponde a las propias universidades, en el marco fijado con carácter general por el legislador, definir en qué casos podría contarse con un prerrequisito y en cuales no, o, en otros términos, en qué casos existe una especialidad requerida para ingresar a otra y cuando no, o, mejor aún, en qué casos se podría integrar la subespecialidad al contenido de la especialidad y en ese sentido ampliar la duración en tiempo, y en qué casos no.

Si esto es así, no deja claro la Resolución 10687 cuál es el criterio para determinar si efectivamente un programa obedece o no a una subespecialidad, pues podrían encontrarse aspectos tan heterogéneos en la oferta educativa colombiana que el MEN se enfrentará en el procedimiento de convalidación con situaciones que no facilitan su decisión, claro está, dada la premisa según la cual en la convalidación de título de salud aplica el modelo de evaluación de equivalencias.

El deber ser es que se establezca claramente la forma en la que se asegura, con certeza absoluta, que en el país las IES que ofertan el programa similar al de especialización médica o quirúrgica que se somete a convalidación, exigen una primera especialidad o especialidad base. Esta forma debe incluir una garantía de objetividad para efectos de asegurar que las evaluaciones del sector salud son transparentes y salvaguardan de derechos fundamentales

El concepto de CONACES o del órgano evaluador que el MEN designe en materia de convalidación de títulos, que se convierte en el único fundamento de aprobación o negación de una convalidación, si bien se expide con una argumentación de naturaleza académica, deberá observar claramente los criterios de oferta en el país para establecer si procede o no la exigencia de una subespecialidad o de una primera especialidad, y, en el evento de encontrar un solo caso que no lo contemple, no podrá negar la convalidación con el argumento de exigir una especialidad base.

2. La segunda, que guarda relación directa con la primera es que no es competencia del MEN a través de la Resolución 10687 de 2019 definir de si se trata de una primera o una segunda especialidad. Incluso, no debería prohibir la convalidación simultánea de especialidad cuando ella

¹⁰⁰ Ver Sentencia C 829 de 2010

obedezca a la especialidad base o primera especialidad, por sus efectos en materia de ejercicio profesional

Como se ha señalado anteriormente, esta concepción podría entenderse como una especie de regulación en relación con la necesidad de contar o no con determinado estudio para proceder a otro estudio en posgrado de salud. Esta concepción, al final, culmina con una regulación del ejercicio de la profesión, dado que uno de los efectos de la convalidación es finalmente ese, reconocerle efectos y validez en el país.

Si se da una lectura amplia de esta prohibición, sumado a los efectos de la convalidación de títulos, es pertinente señalar que se generan dudas acerca del fundamento para exigir una subespecialidad para proceder a la convalidación de otra especialidad. En términos más específicos, esa prohibición prevista en la Resolución 10687 se entiende como la exigencia de un título de idoneidad para proceder a reconocer un título de educación superior y permitir sus efectos profesionales en el país. Si esa es la lectura, se va en contravía de lo señalado en el Artículo 26 de la Constitución Política, a través del cual se establece una cláusula exclusiva de competencia al Legislador para la exigencia de títulos de idoneidad.

Sobre este particular señaló el Consejo de Estado que “corresponde al legislador regular lo relativo a las especialidades médicas, como en efecto lo han hecho las Leyes 6ª de 1991, que reglamenta la de anestesiología y la 657 del 2001, que reglamenta la de radiología e imágenes diagnósticas”¹⁰¹. Por ello, a juicio del alto tribunal, las autoridades administrativas se deben limitar a la vigilancia y el control de la actividad médica y en ningún caso estas potestades habilitan para exigir títulos de idoneidad, los requisitos de esta característica deben ser establecidos exclusivamente por la ley.

En este mismo orden de ideas, el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, asignó la potestad de exigir títulos de idoneidad al legislador, razón por la cual es el Congreso de la República, y no una autoridad administrativa, el facultado para fijar los criterios de idoneidad en las diferentes profesiones, y las asociadas a especialidades en medicina no son la excepción.

Exigir en determinados casos la existencia un título base para proceder a convalidar otro debe responder a un trabajo objetivo y transparente, que otorgue la certeza total y absoluta al MEN acerca de ese requerimiento, sin lugar a interpretaciones, para evitar incurrir en una especie de exigencia de títulos de idoneidad.

¹⁰¹ Ver la Sentencia del Consejo de Estado No. 11001032400020050034001 de octubre 23 de 2014, C. P. María Claudia Rojas.

6. La convalidación de títulos propios o universitarios no oficiales.

Un título propio es aquel otorgado por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución (par. 1 Art. 62 Ley 1753 de 2015). En esta misma línea lo define la Resolución 10689 de 2019, que lo entiende como “aquel que es emitido por una institución de educación superior en virtud de su autonomía, que no cuenta con reconocimiento oficial o autorización por parte del Gobierno del respectivo país de expedición” (numeral 27 Art. 2) y por esta razón los ubica en el Capítulo V, donde desarrolla el tema de los títulos, diplomas y certificaciones no susceptibles de convalidación.

Entonces, los títulos propios no son objeto de convalidación, tanto por lo señalado en la Ley 1753 como lo desarrollado expresamente en el Artículo 27 de la Resolución 10687, donde textualmente se plantea que “no se convalidarán los títulos universitarios no oficiales o propios, dado que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen”. No obstante, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 62 de la mencionada Ley 1753, excepcionalmente podrán iniciar el proceso de convalidación, y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica, “aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, de los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015”.

Pero la exclusión de los títulos propios o universitarios no oficiales en materia de convalidación de títulos no siempre fue absoluta. La existencia de otras formas de titulación en educación superior, los diferentes efectos de los títulos otorgados en el extranjero y el reconocimiento del Estado colombiano de títulos con efectos exclusivamente académicos fue, en su momento, el argumento para proceder a la convalidación de títulos denominados propios, universitarios o no oficiales.

El MEN partía de la base que en cada país de donde proviene el título de educación superior, se otorgan, acorde con el sistema educativo previsto, efectos tanto académicos como profesionales a sus titulaciones. Entendiendo efectos académicos como el reconocimiento que le otorga el sector de la academia representado en las instituciones de educación superior o instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país para ofrecer y desarrollar educación superior, y efectos profesionales como la posibilidad que se otorga al título expedido de habilitarse o convertirse en uno de los requisitos de habilitación para el ejercicio profesional, según las respectivas normas de habilitación existentes en el país correspondiente.

Así, dependiendo el país que expide el título de educación superior, una cosa son sus efectos académicos y otra cosa son sus efectos profesionales. Así, a título de ejemplo, un médico en Colombia es, académicamente médico cuando obtiene su título de educación superior expedido por una Institución de Educación Superior reconocida como tal, pero se habilita para el ejercicio profesional, esto es, produce

efectos profesionales, una vez obtenga su respectivo registro en la autoridad del sector salud correspondiente. En España, para citar otro ejemplo, una cosa son los efectos académicos y profesionales que se le reconocen a los títulos oficiales o aquellos firmados por el Rey y otra cosa son los efectos y reconocimientos académicos otorgados a los títulos propios de la Universidad, que, según lo señalado por las autoridades españolas, carecen de reconocimiento profesional por parte de las autoridades educativas.

Esta multiplicidad de efectos es lo que permitió al Estado colombiano, a través del MEN, considerar la posibilidad de permitir el proceso de convalidación a títulos denominados no oficiales, propios de la universidad o universitarios, que son títulos con efectos exclusivamente académicos; razón por la cual, la Resolución 21707 de 2014 y la Resolución 6950 de 2015, ponderaron relevante en su momento abandonar la práctica de rechazar de plano las solicitudes de convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios y en consecuencia, establecer un procedimiento especial para analizar la procedencia de éstos títulos, asegurando la calidad y contenido de los respectivos programas académicos a los cuales se les reconozca la validez y similitud a los programas académicos nacionales autorizados por el MEN.

La solución planteada en el año 2014 es la respuesta seguramente a tres Sentencias de la Corte Constitucional que así le indicaban al MEN, la Sentencia T956 de 2011, T430 de 2014 y T232 de 2013. En ellas la Corte consideró que *“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”*.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 se aclara y resuelve definitivamente la viabilidad o no de la convalidación, como una especie de punto final. Esa fue la posición fijada en el parágrafo 1 del Artículo 62, que finalmente definió, en materia de convalidación de títulos propios o universitarios no oficiales, dos mandatos claros:

1. La regla absoluta es que este tipo de títulos no son convalidables, es decir, no son objeto del procedimiento especial previsto para otorgar validez y efectos académicos y profesionales en el país a los títulos de educación superior otorgados en el exterior.
2. Como una pretensión de régimen de transición, sólo se convalidarán aquellos que correspondan a los estudiantes que se matricularon en programas que conduzcan a su obtención hasta el día 9 de junio de 2015, fecha en la que entró en vigencia la Ley. Aquellos matriculados posteriormente a esa fecha no podrán ser convalidados. Esta posibilidad de convalidación, en todo caso,

se deberá adelantar única y exclusivamente por el criterio de evaluación académica.

Las razones que fundamentan esta exclusión en la convalidación para los títulos propios o universitarios no oficiales van desde la garantía de calidad de la educación que debe asumir el Estado colombiano, lo cual se relaciona con valores fundantes del orden jurídico colombiano, hasta la garantía de derechos fundamentales como el derecho a escoger y ejercer profesión u oficio. Así lo desarrolla la Corte Constitucional en Sentencia C442 de 2019, por medio de la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, en donde sobre la materia señaló:

“...La prohibición de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior no oficiales o propios persigue una finalidad legítima, garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; y, es importante, pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la garantía de los derechos humanos. Agregó, que el medio escogido es constitucional, esto es, no está constitucionalmente prohibido y que es adecuado y efectivamente conducente para conseguir la finalidad, dado que se da un fuerte respaldo al control que en otros países se realiza por sus autoridades a la calidad con la que se imparten programas universitarios en los centros autorizados para ello. No obstante, la Sala advirtió que la exclusión de títulos no oficiales o propios no tiene una relación de necesidad -en la totalidad del universo de casos- con el criterio de calidad, sin embargo, sí verificó que en los sistemas educativos en los que se expiden no ostentan un estatus idéntico al de los títulos oficiales y que, en este ámbito, por las circunstancias del caso, el margen de formulación de la política pública en materia educativa es amplio...”.

A esta solución llega la Corte luego de realizar un estudio desde la visión de política pública educativa, razón por la cual planteó que:

“...es necesario verificar las razones constitucionales que subyacen al parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, valiéndose para el efecto, de manera principal, de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (párrafos 32 a 40, supra). En este contexto, se establece con claridad que la finalidad que persigue la medida es asegurar la calidad en la preparación académica para el posterior ejercicio de la profesión u oficio con responsabilidad e idoneidad, en particular: i) dar cumplimiento al artículo 26 constitucional, en el entendido de que la calidad es una razón destacada que subyace a las facultades de regulación de dicho bien fundamental, que, aunque en materia de convalidación se ha afirmado que no se corresponde directamente con la exigencia de un título de idoneidad en un campo específico, sí tiene que ver con la forma en la que se acredita la capacitación para efectos, en últimas, de probar la calidad; así como con la potestad de ejercer la inspección y vigilancia de tal derecho, si de lo que se trata es de profesiones u oficios que implican un riesgo social; y, ii) la obligación del Estado contenida en el artículo 67 de la C.P., concordante con el artículo 365 del mismo Estatuto, consistente en

"regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad", así como el componente estructural del derecho a la educación denominado aceptabilidad, el cual es vinculante para el Estado, en igualdad de condiciones, respecto de todos los niveles educativos, incluido por supuesto el superior universitario..."

En conclusión, en el país no se convalidan títulos propios o universitarios no oficiales y esta prohibición fue declarada constitucional. Aquellos que aún se encuentren ubicados en el supuesto previsto para adelantar el procedimiento especial de convalidación de títulos, es decir, que se matricularon antes del 9 de junio de 2015, por garantías establecidas en el régimen de transición, sólo pueden adelantarse bajo el criterio de evaluación académica.

En un intento incluso por cercar la posibilidad de hacer viable la convalidación de títulos propios, universitarios o no oficiales en el país finalmente la Ley 2136 de 4 de agosto de 2021, por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano, modificó el artículo 62 de la Ley 962 de 2005, agregando el siguiente inciso:

"Las Instituciones de Educación Superior del país podrán homologar, reconocer créditos, saberes o competencias, adquiridas por los estudiantes de una institución de educación superior extranjera cuyo título no fue objeto de convalidación para culminar sus estudios en Colombia, o aquellos títulos denominados universitarios no oficiales o propios los cuales fueron otorgados con posterioridad a la vigencia de la Ley 1753 de 2015."

Este es otro intento, posiblemente violatorio del principio de autonomía universitaria de las IES colombianas, por bloquear el reconocimiento de efectos académico y legales de los títulos propios o universitarios no oficiales, ahora, en una directa referenciación de un proceso que es de resorte de las Instituciones de Educación Superior colombianas.

7. Otros títulos, diplomas y certificaciones no susceptibles de convalidación.

Adicional a los títulos propios o universitarios no oficiales, la Resolución 10687 de 2019 señala que tampoco serán objeto del procedimiento especial de convalidación los siguientes títulos:

1. Aquellos que responden a programas de doble titulación y programas conjuntos, en donde participe una institución de educación superior colombiana. Así lo indicó el Artículo 26, el cual se cita a continuación:

“Artículo 26. Doble titulación y programas conjuntos. No se convalidarán:

1. Los títulos otorgados mediante programas de doble titulación, que tengan la misma denominación y el mismo nivel educativo, y donde participe una institución de educación superior colombiana, autorizada para otorgar títulos de educación superior.
 2. Los títulos otorgados por programas conjuntos, obtenidos por un mismo solicitante y en donde participe una institución de educación colombiana, autorizada para otorgar títulos de educación superior en Colombia.”
2. Aquellos que cuenten con formación, total o parcial, en Colombia. Así lo indica el Artículo 28, que plantea textualmente lo siguiente:

“Artículo 28. Títulos con formación en Colombia. Si durante el proceso de convalidación de un título obtenido en el exterior, se establece que el programa se desarrolló total o parcialmente en Colombia, mediante la realización de actividades académicas o asistenciales presenciales en infraestructura localizada en el territorio nacional, se procederá a negar la solicitud de convalidación y se compulsará copia a las autoridades competentes, de conformidad con lo señalado en el artículo 16 de la Ley 1740 de 2014, “por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Sobre este particular se resalta que, para aplicar la Ley 1740 de 2014 como lo señala la anterior cita, se requiere que, entre las instituciones involucradas en el desarrollo total o parcial en Colombia mediante la realización de actividades académicas o asistenciales presenciales en infraestructura localizada en el territorio nacional, se encuentre o participe una IES colombiana. Lo anterior teniendo en cuenta el Artículo 4 de la Ley 1740, que indica su ámbito de aplicación y literalmente dice que “la inspección y vigilancia del servicio público de educación superior se aplicará a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, privadas, de

economía solidaria, y a quienes ofrezcan y presten el servicio público de educación superior”

De no ser así, es posible afirmar la existencia de una falta de competencia, e incluso, de falta de jurisdicción. Pero, más allá de la aplicabilidad de la Ley, lo que hay que revisar es si se trata de un programa en convenio que, no necesariamente obedezca a un programa conjunto que una IES colombiana desee ofertar con una IES extranjera.

En otras palabras, con estas normas se entiende que las IES colombianas solo pueden suscribir convenios para el desarrollo de programas en donde ellas sean las titulares del registro calificado, desapareciendo así otras formas de interacción internacional que permita materializar aspectos como, por ejemplo, la movilidad.

Lo expuesto permite pensar en dos supuestos, uno como el anterior, una IES colombiana con una IES extranjera para el desarrollo de unas actividades académicas particulares potencialmente homologables que no implica el desarrollo de programas en convenio o de manera conjunta; y, otro es el de una IES colombiana que celebra un convenio con una IES extranjera para desarrollo de programas conjuntos, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 2.5.3.2.5.1. del Decreto 1330 de 2015, que sustituyó el Capítulo 2 y suprimió el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 “Único Reglamentario del Sector Educación”.

En el primero, por ejemplo, la IES colombiana no desea ofrecer y desarrollar programas de manera conjunta por intermediación de en convenio, lo que realmente desea es facilitar, en el contexto del ejemplo, el desarrollo de una actividad académica con el respaldo de una IES internacional que posteriormente, por procesos de homologación, reconocerá los estudios realizados en un programa legalmente autorizado en el exterior. Ese título que posiblemente obtenga el estudiante, como ejercicio de la homologación que realiza la IES extranjera de lo desarrollado en territorio colombiano, no será objeto de convalidación porque parcialmente cursó un estudio en territorio colombiano.

En el segundo supuesto es claro que, cuando se desee la oferta de programas conjuntos en convenio, en donde “la titularidad del correspondiente registro calificado, el lugar de desarrollo del programa y las responsabilidades académicas y de titulación, serán aspectos que recaerán en la institución colombiana”¹⁰².

¹⁰² Así lo indica el inciso 4 del Artículo 2.5.3.2.5.1. del Decreto 1330 de 2019, por medio del cual se sustituyó el Capítulo 2 y suprimió el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 “Único Reglamentario del Sector Educación”

Pero, la situación del segundo supuesto se torna compleja cuando se revisa lo establecido en el inciso 5 del artículo 2.5.3.2.5.1. del Decreto 1330 de 2015 que plantea que "...en el supuesto de que la institución extranjera que haga parte del convenio otorgue un título, éste se regirá por la normatividad del país correspondiente y para ser reconocida en Colombia deberá surtir el trámite de convalidación, según la normatividad vigente". Es compleja porque de antemano podría afirmarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Resolución 10687, ese título que se otorgue en el exterior por la IES parte del convenio con la colombiana, no será convalidable, pues se desarrolló parcialmente en el territorio colombiano.

Lo que realmente evidencia lo anterior es una ruptura entre lo señalado en el Decreto 1330 de 2019, en materia de registro calificado y programas en convenio, frente a lo que se prevé para la convalidación de este tipo de títulos otorgados por IES extranjeras que tuvieron desarrollo conjunto de programas con IES colombianas. Adicional, se desdibuja uno de los propósitos previstos para los convenios en educación superior, esto es, "promover la colaboración académica, la movilidad internacional, la doble titulación, la titulación conjunta y las co-tuteladas de tesis, en coherencia con la naturaleza jurídica, identidad, tipología de la institución y nivel de formación del programa..."¹⁰³.

3. Aquellos que correspondan a títulos de pregrado en salud que no sean equivalente con la oferta de pregrados en Colombia. Así lo indica el Artículo 29 de la Resolución 10687 al expresar que "no se convalidarán los títulos de educación superior de pregrado del área de la salud, que no sean equivalentes a programas académicos activos en Colombia". El desarrollo de este punto se planteó en el literal g del numeral 5 del presente documento, pero, sin pretensión de reiterar, se debería revisar por parte del MEN si con esta prohibición se da cumplimiento al propósito de la convalidación de títulos relacionado con la internacionalización de la educación superior y el papel de la convalidación en ese contexto.
4. Aquellos que no correspondan a títulos de educación superior. Tal es el caso de los diplomados, seminarios, pasantías, cursos de profundización, estancias, grados honoríficos, y en general, todo reconocimiento que se haga constar en un documento y que no responda a la realización de un programa de educación superior reconocido como tal en el país de origen.

Frente a los grados honoríficos el Artículo 30 de la Resolución 10687 señala que "no se convalidarán los títulos reconocidos por causas, honores, exaltaciones u otras circunstancias, que no sean propias de una formación en educación superior"; en tanto, en relación con los diplomados, seminarios, pasantías, cursos de profundización, estancias, entre otros, el Artículo 31 precisa que "no se convalidarán títulos como diplomados, seminarios, pasantías, cursos de profundización, entre otros".

¹⁰³ Así lo indica el inciso 5 del Artículo 2.5.3.2.5.1. del Decreto 1330 de 2019.

8. Obligatoriedad de la convalidación de títulos y eventos en los que no lo es.

La convalidación de títulos es un procedimiento por medio del cual se reconoce un título otorgado en el exterior asignándole los mismos efectos académicos y jurídicos que genera en el país el hecho que sea una IES colombiana la que lo otorga. Este trámite en todo caso no supe, en el evento que se requieran, los requisitos propios de cada profesión que la Ley determine como necesarios para habilitar el ejercicio profesional

En todo caso, existen casos en los que se puede afirmar que la convalidación de títulos es obligatoria y otros donde no se requiere adelantar este procedimiento. Es obligatoria para:

1. Ejercer profesiones reguladas en el país, entendidas como aquellas que aquellas que requieren de un registro, matrícula o expedición de una tarjeta profesional. Generalmente cuentan con colegios o consejos profesionales que son los encargados del control y certificación, tanto de la formación académica como de la presunción de idoneidad en su campo respectivo.
2. Ejercer profesiones que implican un riesgo social, tales como los posgrados en salud que no tienen ley específica que regule su ejercicio, pues, acorde con el Artículo 26, “las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”, y dentro de esta categoría se encuentran las especialidades médico quirúrgicas y demás posgrados en salud.
3. Ejercer profesiones sobre los que se exigen títulos de idoneidad. Tal es el caso de los posgrados en anestesiología, regulada por la Ley 6 de 1991, o en radiología, regulado por la Ley 657 de 2001, entre otros.
4. Ingresar al empleo público, tal como lo señala el Decreto 2772 de 2005 para el nivel nacional, o el 585 para el nivel territorial.
5. Existen otros casos en los que es obligatorio, por ejemplo, cuando en el marco de la autonomía de la voluntad de las partes el sector privado así lo determina para el ingreso a un determinado empleo o el ejercicio de una actividad, o, en el caso de las convocatorias públicas en materia de contratación, así lo definan los términos respectivos.

Por oposición, en los eventos contrarios a los 5 numerales anteriores se puede afirmar que la convalidación de títulos no es obligatoria. Igualmente, existe un caso en el que la convalidación de títulos no es exigible, regulado en el Decreto 860 de 2003, y corresponde al evento en el que un nacional o extranjero que haya culminado sus estudios de educación superior en otro país, aspire a ingresar a una institución de educación superior en Colombia con el fin de adelantar programas de postgrado.

Según el artículo 2 de este Decreto, estas personas deberán “acreditar ante la institución de educación superior, además de los requisitos señalados por esta, el

título o su equivalente, que lo acredite como profesional”, sin embargo, “para ingresar a cualquier programa de postgrado no se requiere que el título que lo acredita como profesional, sea convalidado u homologado en Colombia. En cualquier caso, esto no lo habilita para ejercer la profesión en Colombia”.

9. La convalidación de títulos y la homologación.

Debido a las múltiples acepciones que internacionalmente se asignan al trámite de convalidación de títulos y las posibles confusiones que se puedan presentar en relación con el término homologación, se hace necesario adelantar algunas precisiones que den claridad en relación con los dos términos.

Para el caso colombiano es preciso advertir que la homologación responde a la materialización del principio de autonomía universitaria, establecida en el artículo 69 de la Constitución Política y 28 y siguientes de la Ley 30 de 1992, que prácticamente les permite a ellas definir o autorregularse administrativa, filosófica y académicamente. En consecuencia, son las instituciones de educación superior directamente las competentes para regular los requisitos, procedimientos y en general, las condiciones para acceder al proceso de homologación.

Por esta razón, incluso existen instituciones de educación superior que acogen diferentes acepciones o denominaciones para referirse a lo que en el fondo corresponde a una homologación, tales es el caso de la palabra reconocimiento, validación, revalidación, transferencias, entre otras¹⁰⁴. Generalmente las condiciones para que se presente la homologación son definidas por las mismas instituciones en los denominados Reglamentos Académicos (estudiantil de pregrado o de postgrado) pero existen casos en los que se pueden definir por otro tipo de normatividad o lineamiento institucional.

Lo anterior permite afirmar que, en el país el tema relativo a las homologaciones responde a una competencia que, en principio, es de índole académica no jurídica, sin perjuicio de la observancia de la Constitución, la Ley y el marco normativo interno de la misma institución, no obstante, sólo a título de ejemplo y con el objetivo fundamental de organizar en categorías que permitan ubicar el concepto de homologación, a continuación nos permitimos señalar que en Colombia existen varios tipos, entre las que se encuentran:

- **Homologación de saberes:** establecido en el parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, que señaló: *“quienes a la vigencia de la presente ley se encuentren ejerciendo competencias propias de especialidades, subespecialidades y ocupaciones del área de la salud sin el título o certificado correspondiente, contarán por una sola vez con un período de tres años para acreditar la norma de competencia académica correspondiente expedida por una institución legalmente reconocida por el Estado.”* Es precisamente con esta

¹⁰⁴ Sólo a título de ejemplo se puede observar los Artículos 4 al 12 del Reglamento Estudiantil de Pregrado de la Universidad de los Andes (<https://secretariageneral.uniandes.edu.co/images/documents/reglamento-pregrado-web-2020.pdf>) o los Artículos 33 al 35 del Reglamento Académico de pregrado de la Universidad EAFIT (<http://www.eafit.edu.co/institucional/reglamentos/Documents/reglamento-academico-pregrado.pdf>), o el Artículo 83 del Reglamento Estudiantil de Pregrado de la Universidad del Valle (<http://proxse16.univalle.edu.co/~secretariageneral/consejo-superior/reglamento-estudiantil/acuerdo%20009.pdf>)

ley que se habló en este país de la Homologación de Saberes, con la única exigencia del respeto de la autonomía universitaria.

- Homologación de estudios parciales: Consistente en el reconocimiento de asignaturas o créditos académicos parciales que el estudiante cursó en otra IES colombiana, limitado únicamente por el marco normativo interno de la IES (Reglamento Estudiantil, Reglamento de Postgrados, Estatutos Generales, etc.).
- Homologación de estudios totales: Consistente en el reconocimiento de todas las asignaturas o créditos académicos que el estudiante cursó en otra IES colombiana, limitado únicamente por el marco normativo interno de la IES (Reglamento Estudiantil, Reglamento de Postgrados, Estatutos Generales, etc.).
- Homologación de competencias: Este término corresponde puntualmente a lo que el Artículo 7° de la Ley 1064 de 2006 denominó como reconocimiento por parte de programas estructurados por ciclos propedéuticos en materia de educación superior de los programas conducentes a certificado de Aptitud Ocupacional impartidos por las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano debidamente certificadas.
- Homologación de estudios parciales en el exterior: A través de este procedimiento, que generalmente se encuentra regulado en los reglamentos internos de las instituciones colombianas, el interesado en culminar en Colombia un programa académico iniciado en el exterior puede presentar su solicitud de homologación a fin de que la IES decida qué materias o créditos cursados fuera del país le serán reconocidos para continuar un programa académico y lograr así la obtención del respectivo título. Se debe aclarar que actualmente la función de homologación de estudios parciales cursados en el exterior, que en principio estuvo a cargo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, fue eliminada como una función estatal por la Ley 962 de 2005 (Anti trámites) que en su artículo 62 consagra lo siguiente:

“(…) Homologación de estudios superiores cursados en el exterior. En adelante, la homologación de estudios parciales cursados en el exterior será realizada directamente por la institución de educación superior en la que el interesado desee continuar sus estudios (...). La convalidación de títulos será función del Ministerio de Educación Nacional (...).”

Este artículo 62 fue adicionado en un inciso por el Artículo 33 de la Ley 2136 de 4 de agosto de 2022, a saber: “(...) Las Instituciones de Educación Superior del país podrán homologar, reconocer créditos, saberes o competencias, adquiridas por los estudiantes de una institución de educación superior extranjera cuyo título no fue objeto de convalidación para culminar sus estudios en Colombia, o aquellos títulos denominados universitarios no oficiales o propios los cuales fueron otorgados con posterioridad a la vigencia de la Ley 1753 de 2015.”

Este inciso podría ser vulneratorio del principio de autonomía universitaria pues, precisamente para homologar esos créditos, saberes o competencias no debería limitarse a la no solicitud de convalidación o a la naturaleza de sus estudios cursados, pues, sería presumir que la homologación no puede permitir porcentajes o no puede darse de manera parcial. Una IES colombiana fácilmente podría definir que si bien es un título homologable la persona titular deberá cursar un porcentaje adicional de créditos para proceder a su homologación, o entre otras decisiones propias de su autonomía. Además, podría fácilmente no homologar los créditos de un programa no oficial o universitario y aún así reconocer sus conocimientos bajo un esquema interno aprobado en su norma (validación, reconocimiento, etc.).

Sin perjuicio de lo anterior, se reitera que, acorde con el principio de autonomía universitaria, todas estas homologaciones tienen una característica particular, requieren que su normatividad interna, la cual debe ajustarse a lo establecido en la Constitución, la Ley y demás normas nacionales, permita y defina claramente el alcance y las condiciones en las que se puede materializar.

A continuación, se presenta una tabla que permite ubicar en aspectos generales, la diferencia entre la convalidación de títulos y la homologación:

Tabla 8. Diferencias generales entre convalidación y homologación

Convalidación	Homologación
Para la convalidación se debe tener un título académico de educación superior otorgado por una institución de educación superior extranjera	No se tiene un título, o por lo menos no se pretende el reconocimiento del título, sino lo que le subyace, esto es asignaturas, competencias, materias, créditos cursados, etc..
Este trámite se debe hacer ante el Ministerio de Educación Nacional	La homologación se debe hacer ante la Institución de Educación Superior.
Cuando se finaliza el trámite se emite un Acto Administrativo	Al finalizar el trámite la Institución de Educación Superior determina el total de asignaturas o créditos homologados para la obtención del título

10. Conclusiones.

El papel de la convalidación de títulos ha sufrido cambios sustanciales en los últimos 20 años pasando de un simple trámite hasta convertirse en una verdadera institución de derecho público. Esto se ve reflejado en la expedición de más de 6 actos administrativos y cuatro leyes que regulan el procedimiento especial, y que, a modo de conclusión, permiten afirmar los siguientes argumentos:

- a. **Existe una clara inseguridad jurídica en el trámite de la convalidación de títulos:** lo que se ve reflejado en la diversidad normativa, esto es, en la expedición de más de 5 normas que regulan el trámite en menos de una década de lapso.
- b. **La convalidación se ha ubicado en el centro de la agenda política educativa:** quizá por ello en los últimos 5 años se han expedido 4 de resoluciones (actos administrativos) que regulan el procedimiento especial de convalidación. Así, desde el punto de vista de la política pública educativa, el Estado propuso en el año 2015 “la necesidad de efectuar ajustes al proceso de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, con la finalidad, uno, de atraer a quienes se han venido formando en otros países y deben encontrar un espacio en el desarrollo de su país sin obstáculos y, otro, realizar ese trámite con miras a validar aquellas titulaciones de calidad...”¹⁰⁵. Esa propuesta se vio reflejada en la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, específicamente en su Artículo 62.

Similar línea siguió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que en su Artículo 191 volvió a ubicar la convalidación de títulos como un escenario relevante en materia de política pública educativa. Resta por señalar que ambos artículos se encuentran vigentes.

- c. **La convalidación de títulos es una verdadera institución de derecho público:** eso es una consecuencia directa de lo que se ha definido en este documento como los propósitos de la convalidación, los cuales van desde garantizar el derecho fundamental a la igualdad en relación con el mismo “tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional¹⁰⁶”; pasando por el aseguramiento de la idoneidad académica de quienes obtuvieron títulos académicos cursados en el exterior, asignándoles

¹⁰⁵ Sentencia C442 de 2019.

¹⁰⁶ Este propósito se extrae de lo desarrollado en la Sentencia de la Corte Constitucional C050 de 1997 y de lo expuesto en el séptimo considerando de la Resolución 10687 de 2019, cuando indica que una de las finalidades a las que atiende la convalidación es la “referida al conjunto de la sociedad colombiana y dirigida a la incorporación de estos títulos con las debidas garantías, en función del principio de igualdad con las exigencias requeridas a quienes obtienen títulos nacionales”.

efectos académicos y profesionales¹⁰⁷; y, culminando con el papel de la convalidación de títulos como instrumento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior colombiano¹⁰⁸, por medio del cual se busca garantizar el reconocimiento de la globalización y la internacionalización de la educación como agentes determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país¹⁰⁹.

En cuanto al primer y segundo propósito, la convalidación de títulos guarda íntima relación con los títulos de idoneidad, el libre ejercicio de las profesiones u oficios, por supuesto la libertad de trabajo, pues no es suficiente con que una persona pueda escoger o no una profesión u oficio, sino que además debe tener implícito el derecho a ejercerla¹¹⁰, sin embargo, la libertad de trabajo no es absoluta, conforme lo establece el artículo 26 de la Constitución Política, la ley podrá exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones que exijan formación académica y que las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran su ejercicio¹¹¹.

El artículo 26 constitucional faculta al legislador para exigir títulos de idoneidad, sin embargo, a juicio de la Corte Constitucional, la exigencia a los profesionales de sus respectivos títulos académicos de idoneidad, no es una simple facultad sino una verdadera obligación, porque:

“...dejando de lado la exégesis aislada de la norma, la interpretación sistemática de la Constitución así lo indica. No se concibe cómo la ausencia de la obligación mínima de acreditar la idoneidad profesional con títulos académicos, contribuya a proteger los derechos de la comunidad, si resulta que los usuarios de los servicios, por no ser expertos, están, en la mayoría de los casos, en absoluta imposibilidad de juzgar sobre la real capacidad de los profesionales que los atienden. La razón de ser de los títulos profesionales 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” (Sentencia C050 de 1997).

¹⁰⁷ Este propósito se extrae de lo desarrollado tanto en la Sentencia C050 de 1997 como en la Sentencia del Consejo de Estado No. 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰⁸ El décimo considerando de la Resolución 10687 de 2019 así lo define.

¹⁰⁹ En este sentido es reconocida en el octavo considerando de la Resolución 10687 de 2019, y por esta razón señala la norma que “se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que la formación obtenida en el exterior cuente con estándares de calidad en los países de procedencia”.

¹¹⁰ En este sentido se puede encontrar el artículo 8 del Código Sustantivo del Trabajo que establece que “Nadie puede impedir el trabajo a los demás, ni que se dediquen a la profesión u oficio que les plazca, siendo lícito su ejercicio, sino mediante resolución de autoridad competente encaminada a tutelar los derechos de los trabajadores o los de la sociedad en los casos en los que se prevean en la ley”

¹¹¹ Sobre este tema se pueden ver sentencias de la Corte Constitucional como: C606 de 1992, C505 de 2001, C819 de 2010, C296 de 2012, entre otras.

Así, si Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho o Estado Constitucional de Derecho, que ya no es sólo un Estado guardián de derechos, ni protector del individuo, sino que además es un Estado benefactor al servicio del hombre, en cuya base existen unos principios filosóficos inalienables, de donde surgen unos valores absolutos, inmodificables e irrenunciables como son la libertad e igualdad y en que prima un valor fundamental que es la solidaridad; es una obligación fundamental preservar los derechos de las personas que cursan programas de educación superior en Colombia.

En tal sentido, alguien que ostenta un título de educación superior extranjero debe estar en el mismo plano de igualdad y competir en el ámbito laboral con el respaldo que ese programa no es de menor calidad y que sus competencias académicas y profesionales son similares a las que desarrolló la persona con un título colombiano, en otras palabras, la convalidación de títulos limita *“que personas con preparación inferior a la impartida en las universidades colombianas, puedan, por el simple hecho de exhibir un título expedido por un centro educativo extranjero, ejercer su profesión en nuestro país”* (Sentencia C050 de 1997), salvaguardando el derecho a la igualdad.¹¹²

En lo que respecta al tercer propósito, la convalidación de títulos es también un mecanismo para facilitar los procesos de internacionalización de la educación superior y de reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad, pues a través de ella se pueden extraer criterios para establecer un lenguaje común con otros Estados, en aras de la creación de un ámbito de organización educativo que armonice los distintos sistemas educativos de los

¹¹² La Corte Constitucional, en sentencia C-050 de 1997, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por medio del cual se suprimió el trámite de convalidación de títulos para la cátedra universitaria, consideró que éste era violatorio del precepto constitucional que consagra el derecho a la igualdad pues, *“la señalada diferencia de tratamiento no llena los requisitos admitidos por esta Corporación en la sentencia C-530/93, en referencia a la doctrina de los supuestos para la viabilidad de las desigualdades. En este fallo se dijo: “El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones: que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; que dicha finalidad sea razonable; vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”. Así, la desigualdad examinada no es de recibo porque los interesados, como profesionales sujetos al control del Estado, no están en distinta situación de hecho, y su finalidad que, como ya se vio, vulnera el artículo 150, numeral 10o. de la Constitución, no es razonable en la medida en que supone la eliminación de trámites indispensables en orden al establecimiento de una garantía social mínima de idoneidad profesional. Además, la norma acusada consagra otra desigualdad carente de justificación, a saber, la relacionada con la discriminación entre profesionales de distintas disciplinas. En efecto, la Corte, a diferencia del criterio expuesto por la disposición atacada, considera que el ejercicio de profesiones distintas al derecho y a las ciencias de la salud, también implica riesgos sociales. Basta pensar, por ejemplo, en las graves consecuencias que el mal diseño o la deficiente construcción de una obra de ingeniería civil puede acarrear.”*

países de los cuales se presentan títulos, todo en aras de proporcionar una forma eficaz de intercambio y movilidad académica entre toda la comunidad educativa.

Así, como primeros avances de internacionalización, la convalidación, antes de convertirse en una traba, puede ser entendida como facilitadora de procesos de esta naturaleza en materia de educación superior, específicamente, para establecer unidades de medida comunes, criterios de acreditación similares, estándares de calidad universales, sistemas comprensibles de titulaciones, y facilitar el *“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”* (Ministerio de Educación Nacional - ICFES, 2002, pág. 150); es decir, procesos de movilidad.

Nótese como la convalidación de títulos, por un lado, se constituye como una garantía institucional entendida como el conjunto de postulados sustantivos y mecanismos procesales que la Constitución y las leyes han establecido para garantizar la efectividad de los derechos y libertades de las personas; y por otro lado, se configura como un instrumento de validación de sistemas de aseguramiento de la calidad de otros países y facilitador de procesos de internacionalización y globalización de la educación. Es por estas razones que la convalidación de títulos se erige en una verdadera institución de derecho público y deja de ser un mero trámite administrativo.

- d. La convalidación de títulos debería contar con el criterio de convenio de reconocimiento mutuo en cumplimiento de la Ley 1164 de 2007:** así se ha indicado en el presente documento, pues, con la expedición de la Resolución 21707 de 2014, es más, con la expedición posterior de todas las Resoluciones que regulan el trámite de convalidación de títulos incluida la actualmente vigente (Resolución 10687 de 2019), aparentemente se realizaron vulneraciones directas y recurrentes a la Ley 1164 de 2007, toda vez que, a partir de lo señalado en el literal c) del Artículo 18 de esta Ley, denominada de talento humano en salud, *“Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos”*.

La aparente vulneración se presenta porque actualmente no existe este criterio, el cual se eliminó desde el año 2014 y continúa así con la resolución 10689, lo que desconoce el mandato legal definido en la Ley 164 de 2007 de talento humano en salud.

- e. El trámite de convalidación de títulos parece ir en contra de los avances en materia de internacionalización:** no sólo por la eliminación del criterio de convalidación por convenio de reconocimiento mutuo de títulos, en el que se desconocen leyes como la Ley 1611 de 2013, *“Por medio de la cual se aprueba el “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", suscrito en Mar del Plata, Argentina, el 4 de diciembre de 2010". En esa Ley se mencionó expresamente en el Artículo II que previo cumplimiento de unos requisitos fijados, "se reconocerán y concederán validez a los títulos y grados académicos de educación superior universitaria otorgados por universidades e instituciones de educación superior autorizadas y reconocidas oficialmente por los gobiernos del país emisor"; sino además porque mientras la Resolución 10687 de 2019 elimina la convalidación de títulos provenientes de convenios de doble titulación y los de titulación conjunta (Art. 26) el Decreto 1330 de 2019, que sustituye el Capítulo 2 del Decreto 1075 de 2015, en su artículo 2.5.3.2.5.1. señala que las IES colombianas "podrán, de manera conjunta, desarrollar programas académicos mediante convenio entre ellas, o con instituciones de educación superior extranjeras, legalmente reconocidas en el país de origen por la autoridad competente".

Bloquear la posibilidad de convalidar títulos que se otorguen en el marco de estos convenios de doble titulación o titulación conjunta es desconocer que, como lo indica la citada norma, el "propósito de estos convenios es, entre otros, promover la colaboración académica, la movilidad internacional, la doble titulación, la titulación conjunta y las co-tuteladas de tesis, en coherencia con la naturaleza jurídica, identidad, tipología de la institución y nivel de formación del programa" (Art. 2.5.3.2.5.1.).

Además, con la expedición del Artículo 26 de la Resolución 10687 se configura un rechazo de plano que va en contravía del supuesto de hecho señalado en el artículo citado del Decreto 1330, es decir, que "en el supuesto de que la institución extranjera que haga parte del convenio otorgue un título, éste se regirá por la normatividad del país correspondiente y para ser reconocida en Colombia deberá surtir el trámite de convalidación, según la normatividad vigente".

Del mismo modo, podría decirse que la negativa para proceder a la convalidación de los títulos que resulten de los convenios de doble titulación o titulación conjunta, es una contraposición al que hemos denominado aquí tercer propósito de la convalidación de títulos, es decir, aquel que asigna a la convalidación de títulos el rol de un mecanismo para facilitar los procesos de internacionalización de la educación superior y de reconocimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad.

- f. **Es posible que el procedimiento especial para la convalidación de títulos no se enmarque en el ámbito de la competencia del MEN para su expedición, en la medida en que la competencia para expedir procedimientos administrativos especiales es del Legislador:** máxime cuando nos encontramos ante un procedimiento administrativo especial como lo es el de la convalidación de títulos. En consecuencia, en principio, la expedición del procedimiento especial para la convalidación de títulos, de

conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 150 de la Constitución Política y teniendo en cuenta la integración entre procedimiento administrativo especial y el procedimiento general regulado en el CPACA, debería corresponder a una competencia exclusiva y reservada del Legislador, esto es, de una Ley y no de una Resolución del Ministerio de Educación Nacional. Esta posición ha sido abiertamente argumentada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

- g. La convalidación de títulos debería contemplar un traslado de concepto para trámite de convalidaciones que se resuelvan por el criterio de evaluación académica:** la ausencia de traslado de concepto que emite el órgano evaluador, principalmente cuando este sea negativo, sería una forma de garantizar el debido proceso y el derecho de contradicción que el procedimiento especial de convalidaciones.
- h. La convalidación de títulos no es un simple análisis de similitud, afirmación que aplica, sin perjuicio del modelo adoptado para la evaluación académica de títulos de salud, en los casos en los que se realiza la evaluación académica de este tipo de títulos:** En otras palabras, la negación de la convalidación de títulos no puede soportarse en la falta de identidad o igualdad con un programa colombiano. Si este fuera el ejercicio, el trámite estaría en cabeza de las Instituciones de Educación Superior
- 5. La convalidación de títulos no permite que se adelante sobre títulos que hayan desarrollado actividades académicas en Colombia:** lo que es contrario a la pretensión de establecer a la convalidación el propósito de facilitador de procesos de internacionalización y reconocimiento de sistemas de aseguramiento.

Bibliografía

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.
- CINDA (1998). Reconocimiento y Convalidación de Estudios Superiores y Títulos Profesionales en América Latina y el Caribe. Centro Universitario de Desarrollo (CINDA). Santiago de Chile. P. 90.
- Consejo de Estado (2014), Sentencia 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala
- Consejo de Estado (2010), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 14 de abril de 2010, exp. 36054.
- Consejo de Estado (2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 21 de marzo de 2012, exp. 39477
- Consejo de Estado (2014) Sentencia 11001032400020100016600 de 13 de marzo de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala.
- Consejo de Estado (2014). Sentencia No. 11001032400020050034001 de octubre 23 de 2014, C. P. María Claudia Rojas.
- Corte Constitucional (1994). Sentencia C-252 de 26 de mayo de 1994.
- Corte Constitucional (1997). Sentencia C050 de 1997.
- Corte Constitucional (2001) Sentencia T182 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional (2010) Sentencia C 829 de 2010
- Corte Constitucional (2011) Sentencia C-816-11 , Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional (2011). Sentencia C-634-11 de 24 de agosto de 2011
- Corte Constitucional (2019) Sentencia C-442-19 de 25 de septiembre de 2019, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera.
- Decreto 1330 de 2019, por medio del cual se sustituyó el Capítulo 2 y suprimió el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 “Único Reglamentario del Sector Educación”
- ICFES-ASCOFAME (2004). Especialidades médico quirúrgicas en medicina. Informe consolidado 2002-2003. Serie Calidad No. 12. ICFES, Bogotá D.C. (p.182-189).
- MINREL (2020). Reconocimiento de Títulos. Recuperado el 16 de abril de 2020 de <https://minrel.gob.cl/reconocimiento-de-titulos/minrel/2010-05-26/112420.html>
- Ministerio de Educación Argentina (2020). Cómo convalidar títulos universitarios extranjeros. Recuperado el 20 de abril de 2020 de la página Web del Ministerio de Educación de Argentina <https://www.argentina.gob.ar/noticias/como-convalidar-titulos-universitarios-extranjeros>
- Resolución 10687 de 2019.
- MEC (2020) Revalidación de Títulos. Recuperado el 8 de mayo de 2020, de <http://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas>
- Ministerio de Educación de Brasil (MEC) <http://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas>
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO (2017) “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 341 a 373.

OCDE y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2012) Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia 2012., Editorial OCDE, Paris: DOI <http://dx.doi.org/10.1787/9789264180710-es>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN y RED DE UNIVERSIDADES ACREDITADAS COLOMBIA - CHALLENGE YOUR KNOWLEDGE - CCYK (2015). Guías para la Internacionalización de la Educación Superior – Movilidad Académica, Bogotá D.C. Impresión Graficas Ibañez S.A.S. Ver en <http://www.ccyk.com.co/wp-content/uploads/2019/06/De-la-Movilidad-Acad%C3%A9mica.pdf> .

MORENO, L. F. (2016). Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. Derecho del Estado n.º 37, Universidad Externado de Colombia, julio - diciembre de 2016, pp. 165-188. Doi: <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n37.05>

Ley 1955 de 2019.

Ley 1753 de 2015

LAVERDE ÁLVAREZ, JUAN MANUEL (2018) “Manual de procedimiento administrativo sancionatorio”, Editorial Legis, Bogotá D.C., p. 23.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO (2019) “El Derecho de los Jueces”, Editorial Legis, Bogotá D.C..

LÓPEZ SEGRERA, FRANCISCO (2010), “Educación Superior Internacional Comparada: escenarios, temas y problemas”, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 233.

SÁNCHEZ TORRES, CARLOS ARIEL (2004). “Acto Administrativo. Teoría General”. Editorial Legis, Bogotá D.C. p. 347.

SEP (2020). Revalidación de Estudios del Tipo Superior. Recuperado el 20 de abril de 2020 de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/12240/16/images/FolletoRevalidacionS_Feb18.pdf

SUNEDU (2020). Procedimiento de reconocimiento de Grados y Títulos. Recuperado el 20 de abril de 2020 de <https://www.sunedu.gob.pe/procedimiento-de-reconocimiento-de-grados-y-titulos-extranjeros/>

UCHILE (2020) Revalidación de títulos extranjeros. Recuperado el 16 de abril 2020 de <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/relaciones-internacionales/revalidacion-de-titulos-extranjeros/154840/tipo-de-tramite-y-solicitud#1>