

## CIRCULAR 50 DE 2024

(diciembre 26)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

### MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

**Para:** Integrantes del Banco de Elegibles de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES

**De:** Viceministro de Educación Superior

**Asunto:** Recomendaciones técnicas y jurídicas para la evaluación de solicitudes de convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.

De conformidad con el artículo 29 del Decreto 2269 de 2023, que establece la estructura y las funciones del Ministerio de Educación Nacional, son funciones del Despacho del Viceministro de Educación Superior, entre otras, las de liderar "*la formulación, reglamentación, adopción, ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con la educación superior*" y *Desarrollar las acciones de articulación de los órganos asesores y otras entidades nacionales, regionales, locales e internacionales, que conduzcan al fortalecimiento de la educación superior*".

A su vez, el numeral 1 del artículo 32 de este decreto, contempla como una de las funciones a cargo de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la de "*Gestionar y desarrollar con el apoyo de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional*".

De igual manera, el artículo 1 del Decreto 2269 de 2023, sitúa a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, como Órgano de Asesoría y Coordinación Sectorial.

De otro lado, a través de la Resolución 10414 de 2018 del Ministerio de Educación Nacional, modificada por la Resolución 17979 de 2021, se reorganizó la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y se adoptó el reglamento para su funcionamiento. Disposiciones que también contemplan las funciones de las Salas de Evaluación de la CONACES.

El Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 25582 del 28 de diciembre de 2023, adoptó la Política de Prevención del Daño Antijurídico de la entidad que, en lo atinente al proceso de convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el exterior, definió un mecanismo de mitigación de contingencias judiciales contra esta Entidad, el cual consiste en la elaboración de un documento con recomendaciones para ser tenidas en cuenta por quienes

integran el Banco de Elegibles de las Salas de Evaluación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, en el marco de la evaluación y emisión del concepto académico que les es propio.

Con base en lo anteriormente expuesto, el Viceministro de Educación Superior se permite presentar a los integrantes de las Salas de Evaluación de la CONACES, las siguientes recomendaciones con ocasión de su rol de órgano asesor y en el marco de la asistencia técnica que presta dentro del trámite de convalidación de títulos académicos de educación superior, con el propósito de propender por el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior de conformidad con los lineamientos institucionales.

En el trámite de convalidación deberán respetarse los siguientes principios:

### **1. Derecho a la igualdad**

Si bien el trámite de convalidación implica una evaluación de carácter individual de los procesos formativos de cada convalidante, es necesario tener en consideración los lineamientos establecidos por la jurisprudencia en relación con la garantía al derecho a la igualdad, conforme al artículo 13 <sup>14</sup> de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha señalado que las dos facetas de la igualdad: formal y material, no son excluyentes, sino complementarias.

"La Carta reconoce que no todas las personas se encuentran en las mismas condiciones, lo que implica que el Estado tiene el deber de adoptar medidas para que la igualdad sea real y efectiva. Esto se logra mediante la aplicación de alguno de los siguientes mandatos: "(a) *trato igual a personas en circunstancias idénticas*; (b) *trato paritario a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas similitudes son más relevantes que sus diferencias*; (c) *trato diferenciado a personas que no están en circunstancias idénticas, pero cuyas diferencias son más relevantes*; y (d) *trato desigual a personas en circunstancias desiguales y disímiles*."<sup>12</sup>

Es necesario establecer elementos mínimos de evaluación académica que se mantengan estables, independientemente del campo de educación y formación o los integrantes evaluadores de la sala de evaluación de la CONACES citados.

Esto garantiza unidad de criterio para la decisión de las solicitudes de convalidación, especialmente en casos correspondientes a la misma institución, programa académico, contenidos programáticos y fechas similares de obtención del título.

Si del análisis específico del caso concreto exige una postura técnico-académica diferente, debe justificarse claramente el cambio, detallando los elementos específicos que lo motivan.

Como posible medio de control en este sentido se sugiere generar metodologías dentro de las salas de evaluación de la CONACES, apoyadas en los sistemas de información de la Subdirección disponibles para identificar las líneas de decisión consistentes con los programas sometidos a análisis, mediante el criterio de evaluación académica.

## **2. Seguridad jurídica**

En relación con este principio de carácter constitucional, la Corte Constitucional ha establecido que la seguridad jurídica es un principio fundamental del Estado de Derecho, que garantiza certeza sobre las competencias de la administración y las decisiones del Estado, indicado lo siguiente:

*"La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. (...) En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado."<sup>131</sup>*

En el contexto de la convalidación de títulos, y en consonancia con el derecho a la igualdad, el principio de la seguridad jurídica implica una certeza para el ciudadano en relación con los procedimientos y decisiones que se adoptan frente a casos semejantes. Se reitera la necesidad de estructurar precedentes de carácter horizontal claros desde el punto de vista técnico y administrativo referidos a programas y títulos similares.

En todo caso, se recuerda que el equipo de convalidaciones tiene la función de dar soporte jurídico en las sesiones de evaluación de las Salas de la CONACES, por lo que ante cualquier inquietud al respecto puede consultarse a los abogados y secretarios técnicos, así como a la coordinación del grupo interno de trabajo.

## **3. Confianza legítima**

Aunque este principio no está explícitamente reglado en nuestro ordenamiento Constitucional, la Corte Constitucional lo ha implementado como un corolario del principio de la buena fe. Consiste en que el Estado respete las normas y reglamentos previamente establecidos, sin modificar las reglas de juego que regulaban sus relaciones con los administrados, sin que previamente les haya otorgado un período de transición para que los administrados se acomoden a la nueva regulación jurídica.

En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la confianza legítima implica estabilidad en las decisiones administrativas, lo cual permite que las personas actúen dentro de un marco de reglas estables y previsibles. Esto no implica inmutabilidad, pero sí implica que los cambios deben

ser justificados y gestionados de manera que minimice el impacto para los afectados.:

*"(...) De la confianza legítima.*

*En virtud del principio de buena fe, surge también la llamada confianza **legítima**, que exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, de modo que los particulares tengan certeza frente a los trámites o procedimientos que deben agotar cuando acuden a la administración.*

*El principio de confianza legítima exige cierta estabilidad o convicción frente a las decisiones de la administración, por cuanto el ciudadano tiene derecho a actuar en el marco de reglas estables y previsibles. No obstante, eso no implica la inmutabilidad o intangibilidad de las relaciones jurídicas entre los particulares y la administración, pues, de todos modos, la administración puede justificadamente cambiar las decisiones o reglamentos que adopta cuando, por ejemplo, advierte que la actuación de particular es contraria al ordenamiento jurídico.*

*En la sentencia T-566 de 2006, en cuanto al principio de confianza legítima, la Corte Constitucional explicó lo siguiente: "(...) la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior. Sin embargo, de ello no se puede concluir la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que originan expectativas para los administrados. Por el contrario, la interpretación del principio estudiado debe efectuarse teniendo en cuenta que **no se aplica a derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas modificables, sin perder de vista que su alteración no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose, por tanto, de la administración, la adopción de medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado (...)**" (subraya la Sala).*

*Por su parte, el Consejo de Estado ha sostenido que "a los alcances del principio de la confianza legítima se recurre para poner a salvos derechos subjetivos ante cambios abruptos en las decisiones de la administración, respetándose la confianza que el asociado ha puesto en sus instituciones, en la continuidad de sus posiciones, la cual no puede ser desconocida porque sí, cuando de por medio existe la convicción objetiva de que una decisión perdurará o se mantendrá en el tiempo"<sup>141</sup> (Negrilla fuera de texto).*

Como bien se expone, el principio de buena fe y el adyacente de confianza legítima, exige que el Estado respete las normas y los reglamentos previamente establecidos, lo cual implica para el caso de los trámites de convalidación, mantener las decisiones que han generado en los ciudadanos determinadas expectativas, con la salvedad de que, en los casos que se requiera, se deberá cambiar la posición inicial, pero en todo caso de una manera fundamentada y dejando expresamente plasmado las diferencias con los casos previos que llevan a un cambio de postura.

#### 4. Respeto al precedente administrativo

Este principio se encuentra fundamentado en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala lo siguiente:

**"ARTÍCULO 10. DEBER DE APLICACIÓN UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA.** *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas."*

En ese sentido, las autoridades administrativas deben aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Las autoridades están obligadas a aplicar decisiones consistentes para los administrados en situaciones similares.

RICARDO MORENO PATIÑO  
VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

2. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-470 de 2022 (M.P. Alejandro Linares Cantillo: 19 de diciembre de 2022).

3. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-250 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: 28 de marzo de 2022).

4. Consejo de Estado Sección Cuarta, sentencia de febrero 26 de 2015, expediente No. 2014-011114-01