REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN No.

011228 25 OCT 2019

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 11273 del 13 de julio del 2018

LA SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las que le confiere el artículo 29 del Decreto 5012 de 2009 y la Resolución 14705 del 21 de agosto de 2018, y

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución 11273 del 13 de julio de 2018, el Ministerio de Educación Nacional resolvió: *"Negar la convalidación del título de ESPECIALISTA EN DIAGNÓSTICO POR IMÁGENES, otorgado el 23 de julio de 2009 por la UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARADO, VENEZUELA, a OSCAR ENRIQUE RAMIREZ OROPEZA, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.140.419.316"*, con ocasión del trámite radicado en el Ministerio de Educación Nacional con el CNV-2018-0000359.

Que mediante escrito con radicado 2018-ER-175655 del 25 de julio de 2018, el señor OSCAR ENRIQUE RAMÍREZ OROPEZA, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la decisión contenida en la Resolución 11273 del 13 de julio de 2018.

PROCEDENCIA DEL RECURSO

Debido a la procedencia del acto administrativo que resolvió el trámite de convalidación, le corresponde a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior analizar los argumentos y documentos aportados por la recurrente con el ánimo de resolver de plano el recurso de reposición.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los recursos tienen como finalidad aclarar, modificar, adicionar o revocar los actos administrativos definitivos.

Por cumplir con los requisitos y encontrarse dentro de los términos legales para su interposición, según lo consagrado en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior procede al recibo del medio de impugnación interpuesto y al estudio del caso concreto.

ARGUMENTOS DE LA RECURRENTE

El medio de impugnación interpuesto por el recurrente está destinado a lograr la convalidación del título que ostenta, advirtiendo su desacuerdo con el concepto técnico emitido por la Sala de Salud y Bienestar de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, para lo cual el señor RAMÍREZ OROPEZA presenta diferentes argumentos para controvertir la evaluación académica emitida por la CONACES y la decisión del Ministerio de Educación Nacional.

Controvierte la evaluación académica, pues a su juicio, los documentos aportados probaban en plena forma la completitud de requisitos para acceder a la convalidación, y por ende, considera que se llegó a una conclusión errada al no tener en cuenta la totalidad de la documentación aportada, así como tampoco la carga horaria, la cual considera que cumple a cabalidad con lo

exigido en Colombia por la CONACES. Así mismo, funda su descontento en una presunta discriminación de los procedimientos intervencionistas en radiología, con lo cual a su parecer, también cumple con los requisitos exigidos para los mismos programas académicos ofertados en Colombia.

A su vez, afirma que dentro de la formación académica recibida durante los tres años que duró la especialidad médica, sí se realizaron actividades de gran complejidad, organizadas en pasantías rotativas en el hospital adscrito a la institución educativa, así como también en centros de salud públicos y privados, indicando que esto se puede constatar en los archivos adjuntados al expediente, los cuales considera que no fueron tenidos en cuenta. Derivado de lo anterior, considera que contrario a lo que esgrime la CONACES, adquirió los conocimientos y las competencias necesarias para poder obtener el título que ostenta.

De otro lado, respecto del récord de actividades asistenciales, afirma que en el mismo no se encuentra una serie de procedimientos médicos que él sí realizó por un error de la institución educativa, situación que se ha presentado con otros convalidantes. Empero, indica que a los otros ciudadanos el Ministerio de Educación Nacional les dio la oportunidad de resarcir este error solicitándoles allegar la documentación faltante en debida forma, escenario que no ocurrió en su caso y por lo cual manifiesta su descontento.

Además, considera un trato desigual ya que la CONACES ya ha evaluado positivamente títulos de la misma denominación, y también provenientes de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, generando contradicciones en las decisiones de este Ministerio. Además, solicita que se tenga en cuenta la documentación allegada con el medio de impugnación y se proceda a cambiar la decisión contenida en la resolución recurrida, pues con la negativa se estarían vulnerando principios como la buena fe y el derecho al trabajo.

Por último, aporta al paginario del recurso, una serie de documentos académicos con los que pretende revertir la decisión de la CONACES y del Ministerio de Educación Nacional, solicitando que se evalúe nuevamente y en debida forma su caso y, que en consecuencia, se cambie la decisión contenida en la resolución recurrida.

DEL CASO CONCRETO

El Ministerio de Educación Nacional, en aras de aplicar a sus procedimientos los principios propios de la administración pública, expidió la Resolución 20797 del 2017, por la cual se establecía el procedimiento, los requisitos que se deben cumplir y los criterios aplicables para proceder a determinar la equivalencia de los títulos académicos obtenidos en el exterior y su posterior convalidación.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que el numeral 3 del artículo 11 de la Resolución 20797 de 2017, consagra que uno de los criterios aplicables para efectos de la convalidación de títulos de educación superior otorgados por instituciones extranjeras, es el de evaluación académica, consagrando en el parágrafo 2 del artículo citado que "*Para la convalidación de títulos en el área de la salud, el proceso se surtirá bajo el criterio de evaluación académica al que se hace referencia en el numeral 3 del presente artículo*".

De igual manera, el artículo 16 de la Resolución 20797 de 2017, para efectos de la convalidación de títulos en el área de la salud, establecía que *"Los títulos del área de la salud deben ser sometidos únicamente al criterio de evaluación académica a cargo de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior - CONACES, órganos o pares evaluadores"*.

El hecho de que el trámite deba surtirse de conformidad con el criterio arriba señalado implica que el asunto debe ser evaluado por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES- con la finalidad de que se haga el respectivo análisis académico que determine la equivalencia de los estudios en comparación con los que se ofertan en Colombia y como consecuencia la idoneidad del título que se pretende convalidar.

Derivado de lo anterior, el caso *sub examine* se sometió a la valoración técnico-académica que realizan los expertos académicos de la CONACES, la cual, mediante concepto académico del 30 de abril de 2018, recomendó al Ministerio de Educación Nacional no convalidar el título ostentado por la recurrente, con base en los siguientes argumentos:

Continuación de la Resolución: "*Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 11273 del 13 de julio del 2018*"

"***ASPECTOS ACADÉMICOS – ARGUMENTACIÓN.*** *El convalidante es ciudadano colombiano, con título de Médico convalidado por el Ministerio de Educación Nacional, según Resolución No. 16972 del 28 de agosto de 2017, quien presenta para convalidación el título de Especialista en Diagnóstico por Imágenes otorgado por la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado en Barquisimeto Venezuela, otorgado en julio de 2009. Se evidencia copia del documento de identidad, copia del título a convalidar, plan de estudios, certificado de calificaciones y récord de procedimientos.*

El título corresponde al programa aportado por el convalidante.

El plan de estudios da cuenta de un programa de tres años de duración, desarrollados en la modalidad de residencia universitaria de posgrado en el periodo 2006 a 2009, con una carga horaria total del programa de 5568 horas presenciales, equivalente a 165 créditos extranjeros, de las cuales 1776 correspondieron al componente teórico y 3792 correspondieron al componente práctico.

En el plan de estudios de observan los siguientes contenidos: conocimiento de equipos, física de radiaciones, anatomía por imágenes, técnica radiográfica y de otras imágenes, patología por imágenes, imagenología integral,
contenidos de investigación (metodología y epidemiología) y humanidades (deontología).

Se certifica la realización de rotaciones por los servicios de radiología simple y contrastada, densitometría ósea, radiología pediátrica, doppler vascular, ultrasonido, mamografías, TAC, resonancia magnética, estudios radiológicos especiales y medicina nuclear.

El certificado de calificaciones aprobatorias corresponde al plan de estudios aportado.

El récord de procedimientos realizados por el convalidante, incluye: TAC de diferentes sectores corporales, resonancias, densitometrías, ultrasonidos, doppler vascular, procedimientos de medicina nuclear, tomografías, mamografías, y radiología digital y convencional. En el récord aportado, no se evidencia la participación del convalidante en procedimientos de radiología intervencionista vascular y no vascular.

CONCEPTO TÉCNICO. *De conformidad con los argumentos expuestos, se recomienda al Ministerio de Educación Nacional. No convalidar.*

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO: *La Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES recomienda al Ministerio de Educación Nacional no convalidar el título allegado, teniendo en cuenta que en Colombia, los programas de Especialización en Radiología e Imágenes Diagnósticas tienen una duración de tres años y como mínimo 7300 horas de trabajo académico presencial, de las cuales el 70% son dedicadas a las prácticas asistenciales hospitalarias bajo supervisión docente permanente y continua, con un plan de delegación progresiva de responsabilidades dirigido a lograr en el residente las competencias requeridas para su ejercicio profesional.*

Además, incluyen la participación del residente en procedimientos considerados básicos en la formación de este tipo de especialistas, como son los de radiología intervencionista diagnósticos y terapéuticos, entre otros.

Lo cursado por el convalidante correspondió a un programa de tres años de duración, que exigió una dedicación de 5568 horas presenciales, en cuyo récord no se evidencia la participación del convalidante en procedimientos de radiología intervencionista vascular y no vascular. Para la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES, de acuerdo con la información aportada, lo cursado por el convalidante no es equivalente a lo exigido en los programas de Especialización en Radiología e Imágenes Diagnósticas que se ofrecen en Colombia."

Dicho concepto se convirtió en el principal antecedente para la decisión tomada por este Ministerio en el sentido de no convalidar el título ostentado por el señor RAMÍREZ OROPEZA, misma que quedó contenida en la Resolución 11273 de 2018, objeto del presente recurso.

Ahora bien, teniendo en cuenta la información allegada por el convalidante con el medio de impugnación estudiado, se consideró pertinente solicitar una nueva valoración académica del

caso por parte de la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES, a efectos de establecer si el programa cursado cumple con la exigencias técnico-académicas que se establecen en Colombia para el título que se pretende convalidar.

En virtud de lo anterior, el 3 de diciembre de 2018 la CONACES emitió nuevo concepto académico, en el cual se recomendó la convalidación del título, de acuerdo con los siguientes planteamientos:

*"(...) 2. **ASPECTOS ACADÉMICOS:** El convalidante es ciudadano colombiano, con título de Médico convalidado por el Ministerio de Educación Nacional, según Resolución No. 16972 del 28 de agosto de 2017, quien presenta para convalidación el título de Especialista en Diagnóstico por Imágenes otorgado por la Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado en Barquisimeto - Venezuela, otorgado en julio de 2009. Se evidencia copia del documento de identidad, copia del título a convalidar, plan de estudios, certificado de calificaciones y récord de procedimientos.*

El título corresponde al programa aportado por el convalidante.

El plan de estudios da cuenta de un programa de tres años de duración, desarrollados en la modalidad de residencia universitaria de posgrado en el periodo 2006 a 2009, con una carga horaria total del programa de 5568 horas presenciales, equivalente a 165 créditos extranjeros, de las cuales 1776 correspondieron al componente teórico y 3792 correspondieron al componente práctico.

En el plan de estudios de observan los siguientes contenidos: conocimiento de equipos, física de radiaciones, anatomía por imágenes, técnica radiográfica y de otras imágenes, patología por imágenes, imagenología integral, contenidos de investigación (metodología y epidemiología) y humanidades (deontología). Se certifica la realización de rotaciones por los servicios de radiología simple y contrastada, densitometría ósea, radiología pediátrica, doppler vascular, ultrasonido, mamografías, TAC, resonancia magnética, estudios radiológicos especiales y medicina nuclear.

El certificado de calificaciones aprobatorias corresponde al plan de estudios aportado.

El récord de procedimientos realizados por el convalidante, incluye: TAC de diferentes sectores corporales, resonancias, densitometrías, ultrasonidos, doppler vascular, procedimientos de medicina nuclear, tomografías, mamografías, y radiología digital y convencional. En el récord aportado, no se evidencia la participación del convalidante en procedimientos de radiología intervencionista vascular y no vascular.

En sesión del 30 de abril de 2018, la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES recomendó al Ministerio de Educación Nacional no convalidar el título allegado, teniendo en cuenta que en Colombia, los programas de Especialización en Radiología e Imágenes Diagnósticas tienen una duración de tres años y como mínimo 7300 horas de trabajo académico presencial, de las cuales el 70% son dedicadas a las prácticas asistenciales hospitalarias bajo supervisión docente permanente y continua, con un plan de delegación progresiva de responsabilidades dirigido a lograr en el residente las competencias requeridas para su ejercicio profesional. Además, incluyen la participación del residente en procedimientos considerados básicos en la formación de este tipo de especialistas, como son los de radiología intervencionista diagnósticos y terapéuticos, entre otros.

Lo cursado por el convalidante correspondió a un programa de tres años de duración, que exigió una dedicación de 5568 horas presenciales, en cuyo récord no se evidencia la participación del convalidante en procedimientos de radiología intervencionista vascular y no vascular. Para la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES, de acuerdo con la información aportada, lo cursado por el convalidante no es equivalente a lo exigido en los programas de Especialización en Radiología e Imágenes Diagnósticas que se ofrecen en Colombia.

En respuesta a lo anterior el convalidante interpone recurso de reposición, a través del cual fija su posición frente al concepto de la Sala y la decisión del Ministerio de Educación Nacional, y aporta un documento expedido por la Institución formadora, en el que se certifica que el convalidante realizó procedimientos de radiología intervencionista de tipo

vascular, tales como flebografías, arteriografías, cateterismos y colocación de Stents, además de mielografías, sialografías, punción de tiroides guiada por ecografía, toracentesis, punciones guiadas por tomografía, histerosalpingografías, biopsia mamaria, uretrografías, pielografías y artrografías, entre otros.

Para la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES, de acuerdo a la información aportada, lo cursado es equivalente en duración, contenidos y actividades, a lo exigido en los programas de Especialización en Radiología e Imágenes Diagnósticas ofertados en Colombia.

***3. CONCEPTO TÉCNICO**: Convalidar*

***4. DENOMINACIÓN DE LA EQUIVALENCIA**: Especialista en Radiología e Imágenes Diagnósticas.*"

Así, luego de efectuarse la valoración a los nuevos documentos allegados al trámite, la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES recomendó la convalidación del título sometido a consideración, pues se logró evidenciar que lo cursado por el recurrente cumple con los requisitos y el desarrollo de competencias exigidas para la obtención del mismo título en Colombia.

Vale la pena señalar que la evaluación académica surtida por la CONACES, se agotó en observancia de los documentos aportados tanto en el trámite de convalidación de la referencia como en el recurso interpuesto, ello atendiendo a lo preceptuado al artículo 167 del Código General del Proceso, el cual indica que: "*... Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen...*" y el artículo 164 de la precitada norma que reza: "*Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso (...)*".

Así mismo, vale la pena indicar que la decisión adoptada por este Ministerio se dio estricta aplicación a la Resolución 20797 de 2017, que reglamentaba el trámite de convalidación para la fecha de radicación del trámite del señor RAMÍREZ OROPEZA, pues, como ya se indicó, en ella se precavió una excepción clara y determinante para el trámite de convalidación de títulos del área de la salud, consistente en que no se aplicaría criterio diferente al de la evaluación académica, y así quedó establecido en el parágrafo segundo artículo 11 y el artículo 16.

A su vez, es pertinente exponer que el procedimiento administrativo para la convalidación de títulos ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, la cual ha expuesto lo siguiente: "*la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el extranjero pretende garantizar tanto el derecho a la igualdad de quienes han completado programas similares en el territorio nacional, como la idoneidad de quienes ingresan al país a ejercer determinada profesión u oficio, en tanto garantiza un nivel académico de preparación igual o superior al que se brinda en Colombia...*"[1].

Cabe resaltar que la finalidad de la convalidación de títulos en Colombia se traduce en el reconocimiento que el gobierno colombiano, efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el país de origen para expedir títulos de educación superior, de tal forma que con dicho reconocimiento adquiere los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los títulos otorgados por instituciones colombianas, sin que en ningún momento esto exonere al titular del cumplimiento de los requisitos que para el ejercicio profesional tenga establecidos la ley, según el caso particular.

Todo lo anterior, sin ignorar además que la principal razón para someter a evaluación académica el asunto *sub examine*, está íntimamente ligada a la necesidad y responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional como entidad encargada, entre otras funciones, de ejercer la Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior en el país, con la particularidad de que, como no le es posible ejercer dicho control frente a instituciones de educación extranjeras, es necesario, lógico y viable que se encargue de ejercer cierto control sobre los títulos que convalida para determinar la idoneidad de los mismos:

[1] Corte Constitucional. Sentencia T-232 de 2013 M.P. Dr. Luis Guillermo Guerreo Pérez.

> *"(...) precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional"* [2]

Lo anterior se hace efectivo a fin de velar por el cumplimiento del deber constitucional que se desprende del artículo 26 de la Carta Política, en el que se especifica que:

> "*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social*".

Respecto al tema de las condiciones de obtención de títulos académicos, la Corte Constitucional en la sentencia T-956 de 2011 refiere los siguiente:

> *"El Estado colombiano tiene la facultad y el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social, con el objeto de proteger a la sociedad en su conjunto. Por este motivo, puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de esas actividades, así como controlar e investigar las instituciones y programas académicos que los confieren. Sin embargo, en la medida en que no le es posible ejercer esta vigilancia directa en el extranjero, el derecho de aceptar y reconocer los títulos otorgados por instituciones ubicadas en el exterior. Por otro lado, la convalidación tiene por objeto establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales*. (Subrayas fuera de texto)

Es pertinente señalar que el Ministerio de Educación Nacional se soportó en el criterio de los expertos académicos de la CONACES, quienes poseen el conocimiento requerido y la amplia experiencia para determinar si el título sometido a convalidación tiene la formación que en Colombia se exige (considerando todos los aspectos como la duración, la formación previa cuando sea requisito, los contenidos curriculares, la metodología, la orientación de las asignaturas, las prácticas y los procedimientos desarrollados, entre otros) y así poder establecer si la persona desarrolló las amplias competencias necesarias para acreditar la idoneidad del título, el cual, en caso de convalidarse, podría traer aparejado un riesgo social.

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-109 de 2002 respecto al mencionado riesgo social que implica el ejercicio de la medicina manifestó:

> *"La Corte encuentra que, en este caso específico, los empleados que trabajan en el campo médico asistencial no se encuentran en similares condiciones a aquellos que ejercen sus labores en otras esferas, debido a los intereses y derechos fundamentales comprometidos en la prestación del servicio de salud, esto es, el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud y, en tal virtud, la diferencia de trato se halla plenamente justificada. Claro es que **con la Medicina se busca proteger el derecho a la vida, derecho fundamental que es condición necesaria para el ejercicio y disfrute de otros derechos**, ya que sin vida no hay libertad personal, libertad de pensamiento, de cultos, de reunión o asociación, etc. Esto hace que **la vida y su protección no puedan dejarse en manos de cualesquiera personas, justificándose a la vez el que no todos puedan cuidarla, y mucho menos en sus momentos más críticos, como sucede cuando el paciente se halla en cuidados intensivos**.*
>
> *Ciertamente, **los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto - la salud de las***

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-050 de 1997. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

***personas, tanto física, como mental -, y los bienes jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental**. Esta Corporación, al referirse a la exigencia de títulos de idoneidad para ejercer la profesión médica, sostuvo:*

*"(...) **el título**, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, **es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios**. Dicho en términos más sencillos: **el título legalmente expedido, prueba la formación académica.** Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.*

*Es claro que **la exigencia de títulos de idoneidad apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica**. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce. (...)"* (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Como se viene exponiendo, es claro que dentro de una alta variedad de profesiones que pueden implicar el riesgo mencionado para el conglomerado social, evidentemente están las del área de la medicina y sus especialidades, pues específicamente éstas tienen un impacto directo sobre los derechos fundamentales de las personas que hacen parte del grupo social en el cual el convalidante eventualmente ejercería su profesión, de lo cual se deriva que el Ministerio de Educación Nacional de Colombia deba imprimir especial cuidado, observancia y análisis para la exigencia de títulos de idoneidad (conforme a las exigencias técnico-académicas que se hacen en Colombia) y su posterior convalidación, con la finalidad de proteger y salvaguardar intereses colectivos.

Es necesario resaltar que el área de la salud es un campo que causa un impacto directo a la sociedad, siendo la obligación del Estado, representado a través de este Ministerio, cerciorarse de la idoneidad de los profesionales que ingresan al país a ejercer sus estudios, teniendo como principio el interés social el cual es definido por esta autoridad administrativa como el Derecho de la sociedad colombiana de contar con profesionales con las más altas aptitudes para ejercer una determinada profesión, lo cual, sin duda, torna mayor relevancia cuando se trata de profesionales de la salud, pues a ellos la sociedad les encomienda el completo bienestar físico, mental y social de los colombianos.

Es así como la Corte Constitucional ha dicho que la reserva de control de inspección en la convalidación de títulos extranjeros, obedece claramente a la exigencia de títulos de idoneidad que en el territorio nacional se hace a los profesionales y que dicho título de idoneidad no es una mera exigencia potestativa sino necesaria, en el que se analiza que se haya cumplido con determinados requisitos que se exigen en la formación académica a fin de "*proteger a la colectividad en general para que no resulte afectada por el inadecuado ejercicio de estas profesiones, asegurando que las personas que se anuncian para ello están en capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo, es decir, son idóneas, y proteger así a toda la sociedad controlando las profesiones para que con estas labores o actividades no se cause daño o perjuicio a terceros y no se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas.*"[3]

Respecto del artículo 26 de la Constitución Política, la Corte Constitucional con relación de los títulos de idoneidad ha expresado:

"(...) Lo expuesto se fundamenta en que el constituyente supone que las profesiones van ligadas a una necesaria cuota de escolaridad, la cual se presentaría como garantía de aptitud para realizar la labor profesional. De esa manera se reduce el riesgo social que puede implicar para la sociedad el ejercicio de una actividad profesional.

(...) En ese orden de ideas, las fronteras que demarcan el derecho de ejercicio de una profesión son el respeto por los derechos ajenos y la protección de los riesgos sociales. Esto explica que la Constitución autorice formas de regulación de las profesiones y de ciertos oficios como reconocimiento de la necesaria formación académica y riesgo de carácter social de estas actividades."[4]

Con esto podemos concluir que, contrario a lo expuesto por el recurrente, en el presente caso no pueden predicarse contradicciones o faltas de valoración documental frente a la

[3] Ibíd.
[4] Corte Constitucional, Sentencia C-226 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

5

determinación de negar la convalidación del título aportado, explicándose además la necesidad de que esta entidad se pueda apoyar en los expertos académicos de la CONACES, quienes en virtud del numeral 3 del artículo 13 de la Resolución 10414 de 2018 tienen la función de "*Apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, requeridos por el Ministerio de Educación Nacional, conforme las normas vigentes que rigen y reglamenten el procedimiento en la materia, emitiendo para ello conceptos de recomendación que el Ministerio requiera.*", que como ya se anotó anteriormente, son quienes que cuentan con la idoneidad y autoridad para evaluar los títulos provenientes del extranjero.

De igual manera, se indica que en el presente proceso de convalidación no puede predicarse un presunto trato diferenciado e inequitativo, toda vez que la concepción del derecho a la igualdad, en palabras de la Corte Constitucional implica "*un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan* ***(i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas***"[5].

De ello se desprende que el trámite de convalidación de títulos de educación superior resulte necesario porque, entre otras cosas, precisamente pretende la garantía del derecho a la igualdad entre quienes obtienen formación de educación superior conducente a título en el extranjero y que pretenden ejercer las respectivas profesiones a las que habilitan esos títulos, y quienes obtienen la titulación en el país conforme a exigencias académicas que se hacen en las instituciones de educación superior en el territorio nacional, por lo que la Corte Constitucional ha dicho que la reserva de control de inspección en la convalidación de títulos extranjeros, obedece claramente a la exigencia que en el territorio Nacional se hace a los profesionales, a los cuales se les exige títulos de idoneidad, y que dicho título de idoneidad no es una mera exigencia potestativa sino necesaria, en el que se analiza que se haya cumplido con determinados requisitos que se exigen en la formación académica.

Sin menoscabo de lo anterior, en lo que respecta a las solicitudes de convalidación de títulos que concluyeron con los actos administrativos traídos a colación por el recurrente como una muestra de un trato desigual, se hace necesario advertir que, tal como lo ha decantado la CONACES en sus conceptos, la evaluación académica requiere discernir de forma individual la organización de actividades académicas y las condiciones particulares en las cuales se adelantaron los estudios y procedimientos correspondientes, siendo la evaluación de un título el resultado de un análisis integral sobre los estudios cursados, así como de los procesos de formación de orden particular, sumado a que no sería posible tener como base estos actos administrativos, toda vez que el artículo 16 de la Resolución 20797 de 2017, estableció de manera expresa que el único criterio bajo el cual se adelantarían los trámites de convalidación de títulos del área de la salud sería el de **evaluación académica**, descartando la aplicación de los criterios de precedente administrativo y acreditación.

Al respecto, vale la pena indicar además que el trámite de convalidación elevado por el ciudadano tuvo la oportunidad de ser evaluado académicamente como todos los procesos de convalidación y gozó de plenas garantías en el trámite del presente proceso administrativo, atendiendo a las disposiciones contenidas en la Resolución 20797 de 2017, siendo preciso recordar que cada evaluación académica es individual.

Ahora bien, respecto de los casos que indica el recurrente, en especial el plasmado en la Resolución 8283 de mayo 22 de 2018, en los que asegura que este Ministerio le dio la oportunidad a otros convalidantes de enmendar la falta documental advertida por la CONACES, es importante destacar que los mismos fueron tramitados bajo la vigencia de la Resolución 6950 del 15 de mayo de 2015, cuyo artículo 11 establecía que "*Si de conformidad con el artículo 3, numeral 3 de la presente Resolución, el título cuya convalidación se solicita requiere de evaluación académica, y con ocasión a la misma se emite concepto desfavorable para el solicitante por parte de la CONACES, el Ministerio de Educación Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes de haberse emitido el referido concepto, deberá correr traslado del mismo al interesado para que un plazo no mayor a un (1) mes presente sus argumentos u observaciones*"; disposición esta, que fue suprimida en la Resolución 20797 de 2017, y razón por la cual, la evaluación académica rendida por la CONACES el 30 de abril de 2018, sirvió

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-178 de 2014. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

como sustento académico para la decisión tomada en el acto administrativo aquí recurrido, de conformidad con el numeral 3 del artículo 11 y el artículo 13 de la precitada resolución.

Es del caso aclarar, que mediante la convalidación de títulos en Colombia no se declara la idoneidad de las personas, ni cuestiona la formación obtenida en el extranjero, tan solo se somete a estudio el título, a fin de establecer si cumple con las condiciones académicas y de formación que se exigirían en Colombia para este tipo de titulación, teniendo en cuenta las condiciones de calidad que se imponen a los programas que se imparten en el país y que son ofertados de conformidad con la Ley, es decir, que previamente han sido objeto de análisis y otorgamiento de los respectivos registros de funcionamiento y según los cuales, se debe cumplir con unas condiciones de formación que comprenden tiempos de dedicación, prácticas de cada especialidad, créditos, formación previa, entre otras exigencias, para lograr la respectiva titulación, lo cual se encontró demostrado en el presente caso.

CONSIDERACIONES FINALES

La convalidación de títulos de educación superior es una actuación administrativa que se desarrolla especialmente con arreglo a los principios del debido proceso, buena fe y moralidad, en virtud de los cuales se impone i) adelantar el procedimiento de conformidad con las normas establecidas en la Constitución y la ley; ii) presumir el comportamiento leal y fiel de los particulares en el ejercicio de sus derechos y deberes; iii) asumir que todas las personas honran su obligación de actuar con rectitud, lealtad y honestidad y iv) admitir la expresa manifestación bajo gravedad de juramento en torno a la veracidad y autenticidad de la documentación radicada con la solicitud de convalidación.

El presente trámite de convalidación de títulos se encuentra regido por la Ley 1437 de 2011, la Ley 30 de 1992, la Ley 1753 de 2015, el Decreto 5012 de 2009 y la Resolución 20797 de 2017, regulación que conlleva la realización de un análisis legal y académico de todos los documentos aportados por los solicitantes de convalidación, aspecto que revela su carácter eminentemente documental, sin que sea posible verificar la adquisición y desarrollo de competencias, conocimientos, aptitudes, actitudes, habilidades y destrezas prácticas en un escenario real, debido a la ausencia de un examen teórico-práctico legalmente vinculante dentro del proceso de convalidación, de tal suerte que para el caso de los títulos de especializaciones médico quirúrgicas, es materialmente imposible asegurar la idoneidad de quienes solicitan la convalidación de sus títulos.

El Ministerio de Educación Nacional ha desplegado un papel activo con miras a verificar, con apoyo de los informes de la Federación Médica Venezolana (FMV), la Academia Nacional de Medicina, el Observatorio Venezolano de Salud y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las condiciones de calidad de los programas de pregrado y posgrado en salud ofertados en Venezuela, frente a lo certificado documentalmente; sin embargo, dichos esfuerzos han resultado infructuosos debido a la nula respuesta institucional, lo cual limita nuevamente el campo de acción del proceso de convalidación a la verificación de documentos, que si bien se reputan verdaderos debido a la gravedad de juramento con la que son presentados y a la presunción de buena fe y moralidad, no permiten llegar a la certeza sobre los hechos que se alegan.

Bajo las anteriores consideraciones, el Ministerio de Educación Nacional dentro del proceso de convalidación de títulos, continúa adelantando las gestiones necesarias de verificación de la formación de quienes han adquirido sus títulos de educación superior en Venezuela, con las limitaciones legales anteriormente expuestas y con la finalidad de proteger dentro de la órbita de sus funciones, los derechos de la colectividad, la salud e integridad física y mental de su población.

Cabe indicar que en el expediente de convalidación obra prueba que el convalidante cuenta con el título de MÉDICO CIRUJANO, otorgado el 6 de junio de 2003 por la UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARADO, VENEZUELA, convalidado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 16972 del 28 de agosto de 2017 con lo que se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en el literal c) del artículo 14 de la Ley 30 de 1992, por lo que se concluye que es procedente la convalidación solicitada.

Finalmente, teniendo en cuenta que fue un aspecto netamente técnico académico el valorado por la CONACES, esta Subdirección acoge el concepto emitido el 3 de diciembre de 2018 y en esa medida procederá a REPONER la Resolución 11273 del 13 de julio de 2018.

Continuación de la Resolución: "*Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 11273 del 13 de julio del 2018*"

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. REPONER la Resolución 11273 del 13 de julio de 2018, por medio de la cual el Ministerio de Educación Nacional resolvió: *"Negar la convalidación del título de ESPECIALISTA EN DIAGNÓSTICO POR IMÁGENES, otorgado el 23 de julio de 2009 por la UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARADO, VENEZUELA, a OSCAR ENRIQUE RAMIREZ OROPEZA, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.140.419.316"*.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONVALIDAR y reconocer para todos los efectos académicos y legales en Colombia, el título de ESPECIALISTA EN DIAGNÓSTICO POR IMÁGENES, otorgado el 23 de julio de 2009 por la UNIVERSIDAD CENTROCCIDENTAL LISANDRO ALVARADO, VENEZUELA, a OSCAR ENRIQUE RAMIREZ OROPEZA, ciudadano colombiano, identificado con cédula de ciudadanía número 1.140.419.316, como equivalente al título de ESPECIALISTA EN RADIOLOGÍA E IMÁGENES DIAGNÓSTICAS, que otorgan las instituciones de educación superior colombianas de conformidad con la Ley 30 de 1992.

ARTÍCULO TERCERO: La convalidación a cargo del Ministerio de Educación Nacional y la autorización para el ejercicio profesional a cargo de los Colegios o Agremiaciones Profesionales corresponden a trámites de diferente naturaleza, el primero, orientado al reconocimiento de efectos académicos de un título de educación superior conferido en el exterior y el segundo, referido a la inscripción del profesional en los registros públicos mediante los cuales se le habilita para su ejercicio profesional, en consecuencia, la decisión de convalidar un título no conlleva la autorización para el ejercicio profesional.

ARTÍCULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra la misma no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los

LA SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

MAYTE BELTRÁN VENTERO

Proyectó: CLUENGAS - Profesional del Grupo de convalidaciones
Revisó: JBASTIDAS - Profesional del Grupo de convalidaciones
Revisó: EARIAS – Coordinador Grupo de Convalidaciones