CCE-DES-FM-17

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Contrato típico – Contratación directa**

El contrato de prestación de servicios profesionales es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley.

De otro lado, la celebración de dicho contrato se debe efectuar a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h) de la Ley 1150 de 2007 […]

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Objeto**

i) Solo puede celebrarse para realizar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Profesionales – Personas naturales – Personas jurídicas ─ Justificación – Personal de planta**

ii) Admite que se suscriba tanto con personas naturales, como con personas jurídicas. Sin embargo, cuando pretenda celebrarse con una persona natural, la entidad estatal debe justificar en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados». Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo, que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

**CONTRATO DE TRABAJO – Prestación de servicios – Diferencia – Autonomía – Independencia**

iii) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo en que quien celebra el contrato de prestación de servicios profesionales debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral. Por ello el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales», inciso que más que un enunciado que aluda al «ser» se refiere al «deber ser», pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales *no pueden* generar relación laboral, ni dar lugar a que las entidades estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como «trabajador independiente» –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Características**

iv) Deben ser temporales […]. v) Los contratos de prestación de servicios profesionales hacen parte del género denominado *contratos de prestación de servicios*, dentro del cual también se ubican, como especies, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican, radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Modalidad selección – Contratación directa**

vi) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio profesional, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría, pues, como lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial a la que se hizo referencia, si bien en ambos existe un componente intelectual, profesional e intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos.

**FORMACIÓN ACADÉMICA – Acreditación – Profesión – Servicios profesionales**

Conforme a lo anterior, si el objeto del contrato de prestación de servicios requiere del desarrollo de actividades que implican el ejercicio de una profesión o de conocimientos especializados que derivan de una formación académica, deben ser acreditados conforme a la normativa para el ejercicio de una profesión o actividad determinada, y de acuerdo con los parámetros o lineamientos que establece el Ministerio de Educación para su convalidación de títulos obtenidos en el exterior.

**CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS – Título obtenido en el exterior – Procedimiento de convalidación – Autoridad competente – Efectos jurídicos – Validez**

El artículo 191 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, estableció que el Ministerio de Educación Nacional debía diseñar e implementar el nuevo modelo de convalidaciones, por lo cual, el Ministerio expidió la Resolución No. 10687 de 19 de octubre de 2019, mediante la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgadas en el exterior.

En esta resolución se establece que la convalidación es el proceso de reconocimiento que hace el Ministerio de Educación Nacional a los títulos de educación superior otorgados en el exterior, para que tengan los mismos efectos jurídicos y académicos de los conferidos en el país. Este procedimiento busca garantizar la calidad de la educación superior, cuya metodología consiste en revisar la legalidad los contenidos académicos de los títulos otorgados en el exterior, contrastándolos con los lineamientos, programas académicos y estándares de Colombia, con el fin de garantizar la idoneidad profesional de quienes los detentan, y que aquellos puedan ser reconocidos para todos los efectos legales en el territorio nacional.

**CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS – Criterios – Acreditación o reconocimiento – Precedente Administrativo – Evaluación académica**

La convalidación tiene 3 criterios u opciones de tramitarse: i) acreditación o reconocimiento, ii) precedente administrativo y iii) evaluación académica. El primero se encuentra regulado en el artículo 13 de la Resolución y procede cuando se han cumplido todos los requisitos generales y el Ministerio de Educación Nacional verifica que el programa académico se encuentra acreditado en el país de origen.

El segundo, *«precedente administrativo»* está regulado en el artículo 15 y procede en aquellos eventos en que el título que se va a convalidar es similar a otros que ya han sido convalidado en la forma establecida en dicho artículo.

El tercero, *«evaluación académica»,* se encuentra regulado en el artículo 17 de la misma resolución y consiste en que un órgano evaluador designado por el Ministerio de Educación Nacional, que generalmente es la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, estudia y emite concepto sobre la formación que adquirió el solicitante en el exterior. De manera que, dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud, el Ministerio deberá determinar cuál de estos 3 procedimientos corresponde aplicar.

**CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS – Reglamentación**

Es pertinente resaltar que el Ministerio adelanta una revisión de legalidad contenida en el artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019, que consiste en revisar la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título y del título mismo, así como la autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para su funcionamiento y para expedición de diplomas y sobre las condiciones y características de los documentos radicados; y posteriormente, hace la verificación de los programas académicos teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los criterios de convalidación.

De manera que, conforme al marco normativo establecido en el plan de desarrollo y en la Resolución referida, a través de este procedimiento es que los títulos de educación superior otorgados por instituciones educativos extranjeras, por programas académicos con reconocimiento oficial en el país de origen, puedan ser válidos dentro del territorio nacional.

**CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS – Definición**

Ahora, tal como se observa de las fuentes citadas, la convalidación es el procedimiento administrativo establecido por el legislador para reconocer como válido un título de educación superior otorgado por una institución extranjera, y en consecuencia, solo a paritr de este procedimiento se le otorgan plenos efectos legales, dentro de los que se incluye el valor probatorio del mismo para acreditar la formación académica de su titular.

**CIRCULAR EXTERNA ÚNICA – Convalidación**

No obstante, una inquietud importante se genera al contrastar esta conclusión con lo contenido en la Circular Externa Única de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en la que se establecieron las siguientes reglas para acreditar la formación académica con títulos otorgados en el exterior: El proponente puede acreditar la formación académica adquirida en el exterior con (i) copia del diploma expedido por el centro educativo y la descripción del programa correspondiente que permita conocer el nivel de los estudios de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de Educación – CINE o, (ii) la convalidación correspondiente.

Es claro que la circular ofrece 2 maneras de acreditar la formación académica en procesos de contratación: la primera, con el diploma y la descripción del programa y la segunda, con la convalidación del título ante el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, conviene precisar que al haberse expedido con anterioridad a la Ley 1955 de 2019 y a la Resolución 10687 de 9 de octubre de 2019 estas reglas de acreditación de formación académica con títulos otorgados en el exterior contenidas en la Circular no se encuentran vigentes, porque para el momento de su expedición no se había promulgado el nuevo régimen establecido por las normas referidas.

**TÍTULOS EXTRANJEROS – Formación académica – Validez – Eficacia**

De modo que, bajo el nuevo esquema se estableció que la única forma real que permite evidenciar que los títulos de educación superior obtenidos en el exterior son válidos y eficaces en Colombia es a través de la convalidación realizada ante el Ministerio de Educación, pues solo de esta manera se tiene claridad respecto de la autenticidad de dichos documentos y sobre las competencias y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior que los expiden, así como de sus estándares de calidad. Por lo cual, actualmente los títulos otorgados en el exterior deben ser convalidados previamente por el Ministerio de Educación Nacional, en la forma establecida en la Resolución indicada, para que puedan acreditar la formación académica de un proponente.

Bogotá D.C., **18/05/2020 Hora 12:5:9s**

**N° Radicado: 2202013000003801**

Señora

**LILIANA MARÍA PARADA PRIETO**

Ciudad

**Concepto C ─ 238 de 2020**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | PRESTACIÓN DE SERVICIOS ─ Contrato Típico ─ Contratación directa / SERVICIOS PROFESIONALES ─ Objeto ─ Partes ─ Personas naturales ─ Personas jurídicas ─ Justificación ─ Personal de planta / SERVICIOS PROFESIONALES / CONTRATO DE TRABAJO ─ Diferencia ─ Autonomía ─ Independencia / PRESTACIÓN DE SERVICIOS ─ Género / SERVICIOS PROFESIONALES ─ Vigencia ─ Especie ─ Contenido intelectual / APOYO A LA GESTIÓN ─ Especie SERVICIOS PROFESIONALES ─ Modalidad selección ─ Contratación directa / CONSULTORÍA ─ Concurso de méritos / FORMACIÓN ACADÉMCIA ─ Acreditación ─ Profesión ─ Servicios profesionales / CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS ─ Título obtenido en el exterior ─ Procedimiento de convalidación ─ Autoridad competente ─ Efectos jurídicos ─ Validez ─ Trámite ─ Criterios ─ Acreditación o reconocimiento ─ Precedente Administrativo ─ Evaluación académica ─ Reglamentación ─ Definición / CIRCULAR EXTERNA ÚNICA ─ Convalidación / TÍTULO DEL EXTERIOR ─ Validez ─ Eficacia |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # 4202013000002692 |

Estimada señora Parada Prieto,

La Agencia Nacional de Contratación Pública ―Colombia Compra Eficiente― responde su consulta del 15 de abril de 2020, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011.

1. **Problemas planteados**

Usted realiza las siguientes preguntas: ¿Para suscribir un contrato de prestación de servicios profesionales se requiere convalidar un título obtenido en el exterior o se requiere solamente apostillar ese documento?

1. **Consideraciones**

La Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente, en los conceptos identificados con los radicados Nos. 4201912000005113 del 16 de agosto de 2019, 4201912000005969 del 18 de septiembre de 2019, 4201912000006221 del 3 de octubre de 2019, 4201912000007508 del 17 de diciembre de 2019, C ─ 156 de 2020 y C ─ 256 de 2020 se pronunció sobre la acreditación de formación profesional con títulos otorgados en el exterior. La tesis desarrollada en estos conceptos es la que se expone y reitera a continuación.

**2.1. Contrato de prestación de servicios profesionales: generalidades**

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció recientemente sobre el contrato de prestación de servicios profesionales en conceptos C ─ 156 de 2020 y C ─ 208 de 2020, cuyas ideas se reiteran a continuación:

El contrato de prestación de servicios profesionales es uno de los tipos contractuales consagrados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

 De otro lado, la celebración de dicho contrato se debe efectuar a través de la modalidad de la contratación directa. Así lo prevé el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, que dispone:

La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

[…]

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

[…]

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

A partir de las disposiciones citadas y de los pronunciamientos judiciales más destacados sobre el tema, es posible señalar las siguientes características del contrato de prestación de servicios:

i) Solo puede celebrarse para realizar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», es decir, que hagan parte de su giro ordinario o quehacer cotidiano.

ii) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. Sin embargo, cuando pretenda celebrarse con una persona natural, la entidad estatal debe justificar en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquella «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados». Esto puede suceder en varios eventos, como que, por ejemplo, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia, y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de una persona natural que posea conocimiento y experiencia en el tema.

iii) Si bien se celebran para obtener la prestación personal de un servicio, se diferencian del contrato de trabajo[[1]](#footnote-1) en que quien celebra el contrato de prestación de servicios profesionales debe mantener autonomía e independencia en la ejecución de la labor, lo que significa que no puede existir la subordinación y dependencia, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral. Por ello el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993 establece que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales», inciso que más que un enunciado que aluda al «ser» se refiere al «deber ser», pues debe interpretarse en el sentido de que los contratos de prestación de servicios profesionales no pueden generar relación laboral, ni dar lugar a que las entidades estatales paguen por su cuenta los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral del contratista. Ello por cuanto, según se indicó, en dichos contratos no puede existir subordinación y dependencia; entonces, la relación laboral está proscrita y es el contratista quien, como «trabajador independiente» –como lo califican las normas en materia de seguridad social– debe cotizar por su cuenta y riesgo al Sistema de Seguridad Social Integral[[2]](#footnote-2).

Pero es posible que, a pesar de este mandato deontológico, en la práctica surja la relación laboral, pues, como se sabe, el contrato de trabajo es un contrato realidad, ya que para su perfeccionamiento rige el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades. Por ello, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que «las expresiones acusadas del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada»[[3]](#footnote-3).

iv) Deben ser temporales y su duración debe ser por tiempo limitado, esto es, el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades demanden una permanencia indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, es necesario que entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes de acuerdo al artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente[[4]](#footnote-4).

v) Los contratos de prestación de servicios profesionales hacen parte del género denominado *contratos de prestación de servicios*, dentro del cual también se ubican, como especies, los *contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión* y los *contratos de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales*[[5]](#footnote-5). La diferencia entre el contrato de prestación de servicios *profesionales* con las otras dos especies del género en el cual se ubican, radica en su contenido intelectual intangible y, al mismo tiempo, en la formación profesional que se exige para desempeñar la labor. Así lo consideró el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial del 2 de diciembre de 2013, al explicar que:

Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectivo cualificado: el saber profesional[[6]](#footnote-6).

Objeto que, según la jurisprudencia citada, se diferencia del objeto del *contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión*, porque:

Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional.

Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectiva, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional.

Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación[[7]](#footnote-7).

En relación con el *contrato de prestación de servicios artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales*, señala el mencionado fallo que:

Tienen lugar dentro de esta categoría los contratos de prestación de servicios que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, esto es, trabajos que corresponden al conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, y que sólo pueda celebrarse con determinadas personas naturales, lo que implica que el contratista debe ser un artista, esto es, una persona reconocidas como realizador o productor de arte o trabajos artísticos[[8]](#footnote-8).

vi) Su celebración debe realizarse a través de la modalidad de contratación directa, independientemente de la cuantía y del tipo de servicio profesional, siempre que este no ingrese dentro del objeto del contrato de consultoría, pues, como lo indicó el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial a la que se hizo referencia, si bien en ambos existe un componente intelectual, profesional e intangible, el objeto del contrato de consultoría es especial y debe celebrarse, por regla general, precedido de un concurso de méritos[[9]](#footnote-9). Pero, tampoco puede suscribirse un contrato de prestación de servicios profesionales para que el contratista ejecute labores que se enmarcan dentro de los otros contratos tipificados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, como, por ejemplo, para la construcción o mantenimiento de obras.

vii) Para su celebración no se requiere la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación directa[[10]](#footnote-10).

viii) Admiten el pacto de cláusulas excepcionales. Es decir, en los contratos de prestación de servicios profesionales es posible pactar la caducidad, así como la modificación, interpretación o terminación unilaterales, como elementos accidentales; es decir, que para ejercer dichas exorbitancias, estas deben incluirse expresamente en el contrato, ya que no se entienden pactadas. Así se infiere del artículo 14, numeral 2º, de la Ley 80 de 1993[[11]](#footnote-11).

ix) En ellos no es obligatoria la liquidación, pues así lo estableció el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 60 de la Ley 80 de 1993[[12]](#footnote-12).

x) Para su celebración no se requiere inscripción en el Registro Único de Proponentes (RUP), según lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007[[13]](#footnote-13).

xi) En ellos no son necesarias las garantías[[14]](#footnote-14).

**2.2. Acreditación de formación académica con títulos otorgados en el exterior**

El artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015[[15]](#footnote-15) expresa que los contratos de prestación de servicios se celebraran directamente, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

Conforme a lo anterior, si el objeto del contrato de prestación de servicios requiere del desarrollo de actividades que implican el ejercicio de una profesión o de conocimientos especializados que derivan de una formación académica, deben ser acreditados conforme a la normativa para el ejercicio de una profesión o actividad determinada, y de acuerdo con los parámetros o lineamientos que establece el Ministerio de Educación para su convalidación de títulos obtenidos en el exterior.

La convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras se sustenta en una de las principales finalidades del sistema de educación superior, ofrecer un servicio de educación en condiciones de calidad.

El artículo 26 de la Constitución Política[[16]](#footnote-16) facultó al legislador para determinar los eventos en los que son exigibles los títulos de idoneidad profesional y de oficio, y a las autoridades administrativas les asignó la competencia para vigilar e inspeccionar el ejercicio de las profesiones.

En virtud de la facultad de configuración asignada al legislador por el artículo referido, el artículo 3 de la Ley 30 de 1992 preceptúa que el Estado debe «velar por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior». Esta facultad fue asignada al Ministerio de Educación Nacional, según lo prevé el artículo 1 del Decreto 5012 de 2009[[17]](#footnote-17).

Ahora, el artículo 27 de la Ley 30 de 1992[[18]](#footnote-18) estableció las pruebas de estado como un mecanismo a través del cual no solo se comprueban los conocimientos de los estudiantes y se evalúa la calidad de las instituciones de educación superior, sino que además permite convalidar los títulos de educación superior realizados en el exterior y, en este mismo sentido, estableció como una de las funciones del Ministerio de Educación Nacional, la de adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.

Es decir, la adopción de esos mecanismos de medición de la educación superior permite colegir que para el legislador la obligación de prestación de este servicio por parte del Estado no se agota con su oferta a la comunidad, sino que tiene un componente medular que lo constituye el factor calidad.

El artículo 191 de la Ley 1955 de 2019[[19]](#footnote-19) –Plan Nacional de Desarrollo–, estableció que el Ministerio de Educación Nacional debía diseñar e implementar el nuevo modelo de convalidaciones, por lo cual, el Ministerio expidió la Resolución No. 10687 de 19 de octubre de 2019, mediante la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgadas en el exterior.

 En esta resolución se establece que la convalidación es el proceso de reconocimiento que hace el Ministerio de Educación Nacional a los títulos de educación superior otorgados en el exterior, para que tengan los mismos efectos jurídicos y académicos de los conferidos en el país[[20]](#footnote-20). Este procedimiento busca garantizar la calidad de la educación superior, cuya metodología consiste en revisar la legalidad los contenidos académicos de los títulos otorgados en el exterior, contrastándolos con los lineamientos, programas académicos y estándares de Colombia, con el fin de garantizar la idoneidad profesional de quienes los detentan, y que aquellos puedan ser reconocidos para todos los efectos legales en el territorio nacional.

Por su parte, el Consejo de Estado señaló que la convalidación es un procedimiento administrativo adelantado por el Ministerio de Educación Nacional, en el que se le da validez a un título de educación superior, para que el mismo pueda acreditar que su titular es poseedor de los conocimientos inherentes a los estudios realizados[[21]](#footnote-21).

La convalidación tiene 3 criterios u opciones de tramitarse: i) acreditación o reconocimiento, ii) precedente administrativo y iii) evaluación académica. El primero está regulado en el artículo 13 de la Resolución[[22]](#footnote-22) y procede cuando se cumplen todos los requisitos generales y el Ministerio de Educación Nacional verifica que el programa académico se encuentra acreditado en el país de origen.

El segundo, *«precedente administrativo»* está regulado en el artículo 15[[23]](#footnote-23) y procede en aquellos eventos en que el título que se va a convalidar es similar a otros que han sido convalidados en la forma establecida en dicho artículo.

El tercero, *«evaluación académica»* se encuentra regulado en el artículo 17 de la misma resolución[[24]](#footnote-24) y consiste en que un órgano evaluador designado por el Ministerio de Educación Nacional, que generalmente es la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, estudia y emite concepto sobre la formación que adquirió el solicitante en el exterior. De manera que, una vez dentro de los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud, el Ministerio deberá determinar cuál de estos 3 procedimientos corresponde aplicar.

Es pertinente resaltar que el Ministerio elabora una revisión de legalidad contenida en el artículo 10 de la Resolución 10687 de 2019[[25]](#footnote-25), que consiste en revisar la naturaleza jurídica de la institución que otorga el título y del título mismo, revisa la autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para su funcionamiento y para expedición de diplomas y sobre las condiciones y características de los documentos radicados; y posteriormente, hace la verificación de los programas académicos teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los criterios de convalidación.

De manera que, conforme al marco normativo establecido en el plan de desarrollo y en la Resolución referida, a través de este procedimiento, los títulos de educación superior otorgados por instituciones educativos extranjeras, por programas académicos con reconocimiento oficial en el país de origen, pueden ser válidos dentro del territorio nacional.

Ahora, tal como se observa de las fuentes citadas, la convalidación es el procedimiento administrativo establecido por el legislador para reconocer como válido un título de educación superior otorgado por una institución extranjera, y en consecuencia, solo a partir de este procedimiento se le otorgan plenos efectos legales, dentro de los que se incluye el valor probatorio del mismo para acreditar la formación académica de su titular. No obstante, una inquietud importante se genera al contrastar esta conclusión con lo contenido en la Circular Externa Única de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que además fue reiterada en la Circular Externa No. 22 del 16 de marzo de 2017, en la que se estableceron las siguientes reglas para acreditar la formación académica con títulos otorgados en el exterior:

El proponente puede acreditar la formación académica adquirida en el exterior con (i) copia del diploma expedido por el centro educativo y la descripción del programa correspondiente que permita conocer el nivel de los estudios de acuerdo con la Clasificación Internacional Normalizada de Educación – CINE o, (ii) la convalidación correspondiente[[26]](#footnote-26).

Es claro que la circular ofrece 2 maneras de acreditar la formación académica en procesos de contratación: la primera, con el diploma y la descripción del programa y la segunda, con la convalidación del título ante el Ministerio de Educación. Sin embargo, conviene precisar que al haberse expedido con anterioridad a la Ley 1955 de 2019 y a la Resolución 10687 de 9 de octubre de 2019 estas reglas de acreditación de formación académica con títulos otorgados en el exterior contenidas en la Circular no se encuentran vigentes, porque para el momento de su expedición no se había expedido el nuevo régimen establecido por las normas referidas.

De modo que, bajo el nuevo esquema se estableció como única forma real que permite evidenciar que los títulos de educación superior obtenidos en el exterior son válidos y eficaces en Colombia es a través de la convalidación realizada ante el Ministerio de Educación, pues solo de esta manera se tiene claridad respecto de la autenticidad de dichos documentos y sobre las competencias y funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior que los expiden, así como de sus estándares de calidad. Por lo cual, actualmente los títulos otorgados en el exterior deben ser convalidados previamente por el Ministerio de Educación Nacional, en la forma establecida en la Resolución indicada, para que puedan acreditar la formación académica de un proponente.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el objetivo de exigir los títulos académicos del contratista es precisamente constatar la idoneidad profesional, la entidad debe exigir que los títulos de educación superior otorgados en el exterior con los que se pretenda acreditar la formación académica de un proponente, estén convalidados por el Ministerio de Educación Nacional, y en caso contrario, no podrá tenerlo en cuenta para efectos de un proceso de contratación.

1. **Respuestas**

i) ¿Para suscribir un contrato de prestación de servicios profesionales se requiere convalidar un título obtenido en el exterior o se requiere solamente apostillar ese documento?

Los títulos académicos otorgados en el exterior, para ser tenidos en cuenta para suscribir un contrato de prestación de servicios profesionales, deben ser convalidados por el Ministerio de Educación Nacional; de manera que no basta con apostillarlos.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Juan Manuel Castillo LópezContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez GrisalesContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Fabián Gonzalo Marín CortésSubdirector de Gestión Contractual |

1. El artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo establece: «1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración». [↑](#footnote-ref-1)
2. En efecto, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2015 dispone, en lo pertinente: «Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

»Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

»El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo». [↑](#footnote-ref-2)
3. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibíd*. [↑](#footnote-ref-4)
5. El Decreto 1082 de 2015 lo establece de la siguiente manera: «Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

»Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

»La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan en­comendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos». [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Unificación del 2 de diciembre de 2013. Exp. 41.719. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibíd*. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibíd*. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Ibíd*. En efecto, el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de consultoría así: «Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

»Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

»Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato». [↑](#footnote-ref-9)
10. Así lo prevé el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015: «La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:

»1. La causal que invoca para contratar directamente.

»2. El objeto del contrato.

»3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.

»4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

»Este acto administrativo no es necesario cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y para los contratos de que tratan los literales (a) y (b) del artículo 2.2.1.2.1.4.3 del presente decreto». [↑](#footnote-ref-10)
11. Esta norma expresa: «Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

»[…]

»2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios […]». [↑](#footnote-ref-11)
12. La norma dispone: «La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión». [↑](#footnote-ref-12)
13. Según dicho artículo «Todas las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, que aspiren a celebrar contratos con las entidades estatales, se inscribirán en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio principal.

»No se requerirá de este registro, ni de clasificación, en los casos de contratación directa; contratos para la prestación de servicios de salud; contratos de mínima cuantía; enajenación de bienes del Estado; contratos que tengan por objeto la adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en bolsas de productos legalmente constituidas; los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y los contratos de concesión de cualquier índole. En los casos anteriormente señalados, corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes […]». [↑](#footnote-ref-13)
14. Es esto lo que establece el Decreto 1082 de 2015: «Artículo 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos». [↑](#footnote-ref-14)
15. «Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

»Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

»La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan en­comendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previo» [↑](#footnote-ref-15)
16. Constitución Política. «Artículo 26. 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

[…]». [↑](#footnote-ref-16)
17. Decreto 5012 de 2009. «Artículo 1. El Ministerio de Educación Nacional, tendrá como objetivos los siguientes:

»1.1. Establecer las políticas y lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema.

»1.2. Diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente.

[…]».

  [↑](#footnote-ref-17)
18. «Artículo 27. Los Exámenes de Estado son pruebas académicas de carácter oficial que tienen por objeto:

»a) Comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos.

»b) Verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente.

»c) Expedir certificación sobre aprobación o desaprobación de cursos que se hayan adelantado en instituciones en disolución cuya personería jurídica ha sido suspendida o cancelada.

»d) Homologar y convalidar títulos de estudios de Educación Superior realizados en el exterior, cuando sea pertinente a juicio del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU)». [↑](#footnote-ref-18)
19. Ley 1955 de 2019. «Artículo 191**.** Reconocimiento de títulos de 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.

»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.

»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».

 [↑](#footnote-ref-19)
20. «Resolución 10687 de 9 de octubre de 2019. «Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de aplicar la presente resolución, se acogen las siguientes definiciones:

[…]

»Convalidación: proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la entidad 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». [↑](#footnote-ref-20)
21. Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 13 de marzo de 2014. Exp. 2010-00166. C.P. Guillermo Vargas Ayala. [↑](#footnote-ref-21)
22. «Artículo 13. Criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad. Criterio aplicable al proceso de convalidación, cuando la institución o el programa cursado del título a convalidar, cuenten con acreditación o reconocimiento en alta calidad por parte de una entidad gubernamental o estatal competente u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen.

»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».

 [↑](#footnote-ref-22)
23. «Artículo 15. Criterio de precedente administrativo. Criterio aplicable cuando el título sometido a convalidación coincide con títulos que han sido evaluados académicamente por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para ello, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 16 de la presente resolución.

»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».

 [↑](#footnote-ref-23)
24. «Artículo 17. Criterio de evaluación académica. Criterio aplicable al proceso de convalidación, mediante el 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.

»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».

 [↑](#footnote-ref-24)
25. «Artículo 10. Revisión de legalidad. 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.).

»El trámite de convalidación se desarrolla en observancia del principio de la buena fe, en virtud del cual se presume el comportamiento leal y fiel de los particulares en el ejercicio de sus derechos y deberes, asumiendo que todas las personas honran su obligación de actuar con rectitud, lealtad y honestidad frente a la administración, teniendo en cuenta la expresa manifestación bajo gravedad de juramento, en torno a la veracidad y autenticidad de la documentación radicada con la solicitud.

»Parágrafo. 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».

 [↑](#footnote-ref-25)
26. Circular Única Externa de Colombia Compra Eficiente. Actualización abril de 2019. p 45. [↑](#footnote-ref-26)