

**MEMORANDO**



**PARA:** **OLGA LEÓN RODRIGUEZ**  
Directora de Cobertura

**DE:** **FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIERREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Respuesta a consulta Radicado- I-2021-20909. Expedición de certificados y constancias académicas a estudiantes extranjeros que no tienen documento de identificación válido en Colombia.

**FECHA:** 22 de abril de 2021

Respetada directora:

De conformidad con su consulta del asunto, la Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo con sus funciones establecidas los literales A y B<sup>1</sup> del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

**1. Consulta jurídica.**

Previamente le precisamos que, esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionado con el sector educativo.

Bajo ese entendido, su consulta ha sido sintetizada así:

La ASOCIACION ALIANZA EDUCATIVA, solicita aclaraciones frente a la expedición de certificados académicos a estudiantes extranjeros que no han legalizado su situación migratoria en Colombia

Frente lo anterior formula los siguientes interrogantes:

*“...nos indiquen cuáles son los lineamientos que debemos seguir para expedir los siguientes documentos de los estudiantes extranjeros que no han normalizado su situación migratoria y por lo tanto no cuentan con un documento de identificación válido en Colombia: ? Constancias de estudio del año vigente ? Certificado de notas de años cursados, aprobados o reprobados ? Acto administrativo*

---

<sup>1</sup> “Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos.”

*para los estudiantes que terminaron grado undécimo y a quienes no se les puede expedir su título de bachiller.”*

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el tema consultado, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

## **2. Marco jurídico.**

- 2.1.** Constitución Política de Colombia de 1991
- 2.2.** Ley 115 de 1994
- 2.3.** Decreto 1075 de 2015<sup>2</sup>
- 2.4.** Circular [16](#) de 2018 del [MEN y Migración Colombia]

## **3. Análisis jurídico.**

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: i) Certificados de estudio ii) Diplomas, actas de grado y certificados de estudios a migrantes Venezolanos iii) Conclusiones.

### **3.1 Certificados de estudios.**

La Constitución Política en su artículo [23](#) consagra el derecho de petición en los siguientes términos:

*"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."*

En efecto, toda persona tiene derecho a solicitar ante la Secretaria de Educación o la institución educativa donde haya cursado el grado de escolaridad, la certificación de estudios.

La Directiva 003 del 06 de noviembre de 2007, emanada del señor Secretario de Educación del Distrito, señala unas orientaciones para la expedición de certificados y título y dentro de las cuales hace referencia al Decreto 1860 de 1994 compilado en el Decreto 1075 de 2015 y en su artículo 11 establece que el título y el certificado son el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural al concluir un plan de estudios, haber alcanzado los objetivos de formación y adquirido el reconocimiento legal o reglamentariamente definidos, lo que indica que el estudiante debe estar al día con toda la documentación que requiere la Institución Educativa para estos efectos.

El artículo 2.3.3.1.3.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación<sup>3</sup> *en adelante DURSE*, señala:

*"ARTÍCULO 2.3.3.1.3.3. Títulos y certificados. El título y el certificado son el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural al concluir un plan de estudios, haber alcanzado los objetivos de formación y adquirido los reconocimientos legal o reglamentariamente definidos. También se obtendrá el título o el certificado, al validar satisfactoriamente los estudios correspondientes, de acuerdo con el reglamento."*

---

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

<sup>3</sup> Decreto 1075 de 2015

Los títulos y certificados se harán constar en diplomas, otorgados por las instituciones educativas autorizadas por el Estado.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 115 de 1994, los títulos y certificados serán los siguientes:

1. Certificado de estudios del Bachillerato Básico que se otorga a quienes hayan culminado satisfactoriamente, en un establecimiento educativo debidamente autorizado para prestar este servicio, el curso de los estudios de educación básica o a quienes se sometan los exámenes de Estado para validar esta educación. El certificado permite comprobar el cumplimiento de la obligación constitucional de la educación básica, habilita plenamente al educando para ingresar a la educación media o al servicio especial de educación laboral o al desempeño de ocupaciones que exijan este grado de formación.

2. Título de Bachiller que se otorga a quienes hayan culminado satisfactoriamente el curso de la educación media en establecimientos educativos debidamente autorizados para expedirlo o a quienes se sometan a los exámenes de validación. El título de Bachiller hará mención de la formación recibida, académica o técnica, especificando además, la especialidad cursada. El título de Bachiller habilita plenamente al educando para cursar estudios de la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras de pregrado, según lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 115 de 1994, y por tanto, para el ingreso a las instituciones de educación superior sólo debe satisfacer los requisitos de selección, en cuanto a aptitudes o conocimientos específicos que en ejercicio de su autonomía señale cada institución admitente. Estos requisitos no podrán incluir la exigencia de cursar estudios adicionales previos...”

Sobre las constancias de desempeño, el artículo 2.3.3.3.17. DURSE, dispone:

*“ARTÍCULO 2.3.3.3.17. Constancias de desempeño. El establecimiento educativo, a solicitud del padre de familia, debe emitir constancias de desempeño de cada grado cursado, en las que se consignarán los resultados de los informes periódicos.*

*Cuando la constancia de desempeño reporte que el estudiante ha sido promovido al siguiente grado y se traslade de un establecimiento educativo a otro, será matriculado en el grado al que fue promovido según el reporte. Si el establecimiento educativo receptor, a través de una evaluación diagnóstica, considera que el estudiante necesita procesos de apoyo para estar acorde con las exigencias académicas del nuevo curso, debe implementarlos.*

Igualmente, en el artículo 2.3.3.3.5.4. del DURSE sobre los títulos y certificaciones dispone:

*“ARTÍCULO 2.3.3.3.5.4. Títulos y certificaciones. De conformidad con lo establecido en los Decretos 88 de 1976 y 1419 de 1978 las instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional para adelantar los programas a que se contrae esta Sección, podrán expedir únicamente el título de Bachiller en la modalidad que corresponda a las distintas clases de educación diversificada.*

*PARÁGRAFO . La terminación de cualquier otro ciclo de educación no superior solo da derecho a la certificación correspondiente, que en los casos de la educación básica primaria y básica secundaria podrá consignarse en un formato especial cuyo diseño será dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.”(El subrayado en nuestro)*

El certificado es un documento que acredita actos o situaciones administrativas que se destina a una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo, es decir, para constatar un hecho determinado. Los certificados pueden ser acreditativos de distintas

situaciones, por ejemplo. certificados de acreditación de idiomas, de estudios, certificados de adecuación de un objeto a una norma, entre muchos otros.

Con respecto a la consulta elevada a esta oficina es preciso señalar que la emisión de certificaciones no está regulada, por consiguiente, no existe norma jurídica alguna que establezca algún método o procedimiento indicativo de la forma como se deben expedir dichas certificaciones.

De lo que se colige entonces que le corresponde a cada entidad determinar los lineamientos sobre los cuales se emitirán las certificaciones, sin embargo. Es de anotar que a quien le corresponda expedirlas deberá registrarse únicamente por la documentación que reposa en los archivos de la entidad.

Sin embargo hay que dejar claro que esta información no podrá ser cualquier documento sino el mismo certificado de estudios, acta de grado o el mismo diploma con la anotación de registro para tener la autenticidad y la legalidad requeridas.

Sobre lo que se debe certificar, la Corte Constitucional ha señalado que la administración pública solo puede certificar lo que en efecto puede ser verificado con la documentación que aparece en los archivos oficiales pertinentes, de tal manera que se está en la obligación de resolver las peticiones respetuosas que le formulen los ciudadanos y ciudadanas, pero la respuesta no se puede obligar en uno u otro sentido, pues ésta depende de lo que realmente aparece en dichos archivos para fines de constatación.

Sobre este aspecto téngase en cuenta lo considerado y resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-116/97, en un caso similar en el que la demandada fue la Secretaría de Educación de Bogotá, reiterado en Sentencias T- 464 de 1999 y T 622/06 :

*"(...) A juicio de la Sala la entidad ante la cual se formuló la petición de información hizo todo lo que estaba a su alcance para proporcionar, de manera oportuna, respuesta a la demanda solicitada, en la medida en que certificó lo que, realmente, le constaba, es decir lo que el material documental bajo su tenencia le permitía constatar como cierto y confiable, dentro de las condiciones materiales que su propio archivo le ofrecía, sin que se pueda obligar a la misma, como se pretende, a que certifique un tiempo de servicios sin tener los soportes requeridos, lo cual excede el ejercicio de la acción de tutela y el derecho fundamental de petición"*

### **3.2 Diplomas, actas de grado y certificados de estudios a migrantes Venezolanos**

Con el objeto de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en nuestro territorio, procedentes de Venezuela, el Ministerio de Educación Nacional ha emitido las circulares No. 45 de 2015, No. 7 de 2017 (conjunta con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia), No. 01 de 2017 y No. 16 deL 10 de abril de 2018 (conjunta con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia).

En documento de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD, 2018), el cual explica de forma clara como es el acceso a la educación de migrantes:

*"Los niños, niñas y adolescentes (NNA) procedentes de Venezuela lo único que debe hacer para el acceso a la educación preescolar, básica y media es que el padre de familia del estudiante se acerque a la institución educativa o a la secretaria de educación donde se encuentre para solicitar un cupo. El registro de los estudiantes en el Sistema de Matriculas Estudiantil (SIMAT) dependerá de si se cuenta o no con la documentación legal por parte del estudiante (UNGRD, 2018, p.6)*

De acuerdo a lo mencionado en el documento de la UNGRD, la ruta de atención genera el paso a paso para que los niños y niñas migrantes de origen venezolanos tengan acceso a la educación en Colombia, aun lo que no cuenten con documento válido de identificación en nuestro país, situación que cambia las normas que hasta el año 2017 se había expedido, donde el Gobierno colombiano exigía tener el estatus de regularidad en su condición de migrante, para que mediante esta figura ellos pudieran tener acceso no solo a la educación, sino también al sistema de salud y oportunidades laborales; sin embargo no se pudo desconocer los altos índices de población migrante sin tener el status de regularidad, por lo que se debió favorecer a la integración de estas personas a la sociedad, por ello no se podría dificultar el acceso a los servicios públicos por la falta del cumplimiento de los requerimientos de tipo legal, los cuales en su mayoría tenían dependencia de procesos de certificación del gobierno de Venezuela y no del mismo migrante .

Se establece en la circular conjunta No. 16 del 2018, que en el caso que un estudiante venezolano no cuente con un documento valido en Colombia, este deberá ser registrado en el Sistema Integrado de Matriculas – SIMAT, con el tipo de documento establecido por la Secretaría NES<sup>4</sup>, mientras legaliza la permanencia en nuestro país.

El NES es un código automático otorgado por el SIMAT, que tiene como finalidad permitir el registro de los estudiantes que por algún motivo no cuentan con un documento de identificación al momento de vincularse al sistema educativo.

Una vez el estudiante venezolano cuente con el documento de identidad válido en Colombia, deberá ser presentado ante la institución educativa, en la cual se encuentra matriculado, de tal forma que se pueda actualizar su información en el SIMAT y de esta manera normalizar su condición en el sistema educativo

Con la flexibilización de los requisitos de acceso a los servicios educativos de Colombia para la población migrante proveniente de Venezuela, surge el inconveniente en la instituciones educativas para otorgarles una certificación de estudios o el respectivo diploma del grado de bachiller a aquellos educandos que terminan un grado académico o culminan sus estudios de bachillerato, siguen sin contar con un documento valido de identificación en el territorio Colombiano.

Las instituciones Educativas no tienen un instrumento jurídico que les permita certificar con el NES (Número Establecido por la Secretaría), la promoción del año escolar, por lo cual, cuando un estudiante migrante que no tiene documento de identificación válido en Colombia termina el año escolar en una determinada institución educativa y se desea transferir a otra (lo cual es muy común debido a la alta movilidad que tiene esta población al interior del país), debe volver a realizar el proceso de validación en la nueva institución educativa, dado que no le es emitido el certificado por parte de la Institución Educativa. en la que venía cursando clases. Lo anterior, por no existir un instrumento legal que habilite para este procedimiento. En conclusión, la población migrante en condición irregular que curse el calendario escolar y que es promovida, no está recibiendo por parte de los establecimientos educativos

---

<sup>4</sup> NES es un código automático otorgado por el SIMAT

oficiales ningún documento escolar que valide el proceso educativo adelantado, lo que significa que en caso de que el estudiante sea matriculado en otra ETC del país, no podrá demostrar el año cursado.

Así mismo, al estudiante migrante que no posee un documento válido de identificación en Colombia, no le está permitido realizar las pruebas saber 11 y obtener sus resultados, dado que para ello es requisito indispensable contar con un documento válido de identificación en Colombia con el cual se pueda verificar la identidad de la persona que presenta el examen. (El Icfes realizó una excepción a esta limitante mediante la resolución 624 del 5 de agosto de 2019, mediante la cual autorizó la realización del examen, sin embargo, no autoriza la entrega de los resultados hasta tanto no tengan un documento de identificación válida en Colombia)

Frente a esta situación, el Ministerio de Educación Nacional a través de la Directora de Cobertura y Equidad, mediante comunicación del 10 de diciembre de 2019<sup>5</sup>, efectúa una serie de recomendaciones frente a la graduación y certificación de estudiantes migrantes de origen venezolano, que se transcriben a continuación:

*“2. Para los estudiantes de origen venezolano y que no cuenten con un documento válido de identificación en Colombia, no podrá expedirse los diplomas, actas de grado y certificados de estudios, hasta que regularicen su situación migratoria. Lo anterior debido a que el Decreto 1075 de 2015 exige la inclusión de número de documento de identidad en los documentos mencionados. En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional se permite informar que es potestad de la secretarías de educación y de las instituciones educativas, permitir que los estudiantes de origen venezolano que no cuentan con un documento de identificación válido en nuestro país puedan participar de la ceremonia de grado, previa expedición de una constancia de desempeño, de que trata el artículo 2.3.3.3.17 del Decreto 1075 de 2015, que de cuenta de los resultados de los informes periódicos de los estudiantes en esta situación, independientemente del grado o grados que haya cursado en el establecimiento educativo colombiano, incluido el grado undécimo. En ese sentido, en esta constancia podrá incluirse:*

*a. Los resultados de las evaluaciones realizadas con base en los criterio de evaluación y promoción, incluyendo la escala de valoración institucional y se respectiva equivalencia con la escala nacional.*

*b. Las estrategias de apoyo para la superación de debilidades de los estudiantes, empleadas por el establecimiento*

*c. Los resultados de los procesos de la validación de estudios, por grados, mediante evaluaciones o actividades académicas, de que tata el parágrafo segundo transitorio del artículo 2.3.3.3.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015.”*

---

<sup>5</sup> Respuesta del Ministerio de Educación Nacional – Dirección de Cobertura y Equidad -Recomendaciones frente a la graduación y certificación de estudiantes migrantes de origen venezolano- Diciembre 10 de 2019, No. de radicación 2019-EE-198608 RAD E-2019-194012

Igualmente, se establece en el citado documento, que se dejará constancia de los nombres completos y del número de identificación con el cual esta actualmente registrado en el SIMAT, informándole al estudiante, que una vez cuente con un documento de identificación válido en Colombia se expedirá el diploma de bachiller, observando que la constancia no lo habilita para ingresar a la educación superior o para desempeñar cargos que exijan el título de bachiller.

*“ARTÍCULO 2.3.3.3.17. Constancias de desempeño. El establecimiento educativo, a solicitud del padre de familia, debe emitir constancias de desempeño de cada grado cursado, en las que se consignarán los resultados de los informes periódicos.*

*“Cuando la constancia de desempeño reporte que el estudiante ha sido promovido al siguiente grado y se traslade de un establecimiento educativo a otro, será matriculado en el grado al que fue promovido según el reporte. Si el establecimiento educativo receptor, a través de una evaluación diagnóstica, considera que el estudiante necesita procesos de apoyo para estar acorde con las exigencias académicas del nuevo curso, debe implementarlos.”*

Por último, con relación a la situación aquí referida, actualmente el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, viene trabajando en la creación del Permiso Especial de Permanencia para el Sector Educativo, a través del proyecto de decreto<sup>6</sup> que fue publicado entre el 17 de febrero al 2 de marzo de 2020 para las respectivas observaciones.

### **Conclusiones.**

1. En el proceso de matrícula es necesario tener en cuenta que, si bien la educación se concibe como un derecho, el mismo también involucra un deber a cargo de la familia, traducido en que ésta debe adelantar con diligencia todas las gestiones necesarias tendientes a normalizar el estatus migratorio de sus hijos.
2. Los rectores deben orientar a los padres de familia o acudientes de los niños y niñas venezolanos, sobre la necesidad de que el estudiante cuente con los documentos legales en Colombia, que le permitan adelantar los estudios en el país, así como la presentación de pruebas de estado y obtener el título de grado de bachiller.
3. A los estudiantes de origen venezolano y que no cuenten con un documento válido de identificación en Colombia, no podrá expedirse los diplomas, actas de grado y certificados de estudios hasta que regularice su situación migratoria.

### **Respuesta a la consulta.**

**Pregunta:** *“...nos indiquen cuáles son los lineamientos que debemos seguir para expedir los siguientes documentos de los estudiantes extranjeros que no han normalizado su situación migratoria y por lo tanto no cuentan con un documento de identificación válido en Colombia: ? Constancias de estudio del año vigente ? Certificado de notas de años cursados, aprobados o reprobados ? Acto administrativo para los estudiantes que terminaron grado undécimo y a quienes no se les puede expedir su título de bachiller.”*

---

<sup>6</sup> Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E).

**Respuesta:** Los estudiantes extranjeros que no cuenten con un documento de identificación válido en Colombia, no se les podrá expedir los diplomas, actas de grado y certificados de estudios, hasta tanto regularicen su situación migratoria.

No obstante, se puede expedir una constancia de desempeño, de que trata el artículo 2.3.3.3.17 del DURSE, conforme con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación mediante comunicación 2019-EE-198608 del 10 de diciembre de 2019 con radicado de la SED E-2019-194012, en la cual se dejará constancia de los nombres completos y el número de identificación con el cual se encuentre registrado en el SIMAT, y una nota donde señale que una vez regularice la situación migratoria y cuente con documento válido en Colombia la institución educativa expedirá el correspondiente título de bachiller o el certificado de estudio según corresponda.

Respecto a sí se puede expedir un acto administrativo para los estudiantes que terminaron grado undécimo, pero no tienen resuelta su condición migratoria, es preciso señalar que el único documento que pueden expedir las Instituciones Educativas, es la constancia de desempeño, la cual no se asimila a un diploma de grado cuya expedición queda suspendida, hasta tanto obtenga un documento de identificación válido en Colombia. Tampoco, sirve esta constancia para ingresar a la educación superior o al desempeño de cargos que exijan el título de bachiller.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: *Nuestra entidad / Normatividad /Conceptos Oficina Jurídica/ Conceptos emitidos por la OAJ*

Cordialmente,

**Original firmado por**  
**FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIERREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: María Camila Cótamo Jaimes – Abogada Oficina Asesora Jurídica  
Elaboró: Angela Fernández Marín- Profesional especializado