

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., 8 de julio de 2019

Sentencia de tutela No.85

Accionada: Nación - Ministerio de Educación Nacional – MEN

Accionante: José Javier Buenaño Mendoza

Derechos Invocados: petición – debido proceso

Radicado: 110013335-017-2019-00253-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia de la Acción Constitucional de referente teniendo en cuenta las siguientes

Pretensiones. Por vulnerar los derechos fundamentales debido proceso, legalidad, confianza legítima, petición y libre escogencia de profesión u oficio solicita se ordene al Ministerio de Educación Nacional resolver la solicitud de convalidación de su título de posgrado presentada el 8 de octubre de 2018.

Indica que el parágrafo 1 del artículo 8 de la Resolución 20797 de 2017, dispone que una vez se presente la petición, la misma entra en una consulta de viabilidad que se desarrolla de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 del CPACA y revisada la documentación completa el solicitante recibirá una comunicación del sistema de información y un correo electrónico con el concepto positivo y las indicaciones del procedimiento para realizar el pago.

No obstante, nunca ha recibido tal comunicación y haciendo seguimiento a la petición en el sistema del Ministerio se percató del concepto positivo de viabilidad desde el 31 de octubre de 2018, razón por la cual, el 29 de diciembre de 2018 pago quedando el trámite bajo el folder No. 0018950.

El 25 de marzo de 2019, la Sala de Evaluación de Salud y Bienestar de la CONACES emitió concepto, indicando que lo cursado es equivalente en duración, contenidos y actividades a lo exigido en los programas de especialización en Cirugía General ofrecidos en Colombia, por lo cual emite su concepto técnico recomendado al Ministerio de Educación convalidar el título presentado.

No obstante desde el 2 de abril, se encuentra en el estado "Resolución en generación" y de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 20797 de 2017 las solicitudes de convalidación bajo el criterio de acreditación o reconocimiento se resolverán en un término no mayor a 2 meses, las demás en un término no mayor a 4 meses, el cual transcurrió.

Contestación. En el término de traslado, el Ministerio de Educación Nacional no contesta la acción de tutela

Competencia. Este Despacho es competente para proferir fallo de tutela de primera instancia, toda vez que los hechos que motivaron la solicitud ocurrieron en la ciudad de Bogotá y la misma se encuentra dirigida contra una entidad del orden nacional como el Ministerio de Educación Nacional; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º del Decreto 1382 de 2000, y el Decreto 1983 de 2017.

Legitimación activa y pasiva. En cuanto a la legitimación por activa, el solicitante José Javier Buenaño Mendoza es persona natural que actúa a través de apoderada (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva la acción se interpuso frente a la actuación de una entidad de naturaleza pública del orden nacional, esto es el Ministerio de Educación Nacional ante quien se solicitó la convalidación de su título de posgrado (art. 13 del D. 2591 de 1991).

Requisito de inmediatez. El artículo 86 de la Constitución Política, consagra la acción de tutela como

un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares que señala dicho precepto superior.

Es así que el juez de tutela debe examinar los requisitos propios de esta acción constitucional para poder declarar su procedencia; entre ellos se encuentra el requisito de inmediatez, identificado como el término razonable en el que se debe presentar la acción de tutela en búsqueda de su fin. Sobre el particular, en sentencia T-288/11 la H. Corte Constitucional señaló:

*“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. Conforme con lo anterior, **el juez es quien debe determinar si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte derechos fundamentales, o que desnaturalice la acción. Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.** Dicho razonamiento conlleva necesariamente a la conclusión de que no existe una definición de antemano, con vocación general, de la razonabilidad y proporcionalidad para el tiempo de presentación de la acción de tutela contra providencias judiciales. Así, es deber del juez constitucional analizar, en cada caso particular, si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término que revista dichas características”* (Resaltado por el Despacho).

En cuanto al tiempo dentro del cual se debe solicitar la acción de tutela, se ha establecido algunos factores que determinan la razonabilidad o no del tiempo transcurrido entre la presunta afectación del derecho fundamental y la presentación de la solicitud de amparo. En sentencia T-743 de 2008 precisó lo siguiente:

“La Corte Constitucional ha establecido algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición”.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que en determinados casos no es necesario que concurra el requisito de inmediatez. Un ejemplo de ello es la sentencia T-172/13, en la cual determinó los casos en los cuales es posible la ausencia del requisito de inmediatez, al respecto señaló:

*“El juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado. Además de lo anterior, **la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que “... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”**”* (Resaltado por el Despacho).

De lo anterior se infiere que la ocurrencia del requisito de inmediatez no debe ser aplicado en estricto sentido, lo admisible es que el juez de tutela debe observar cada caso en concreto y determinar si la afectación de los derechos es permanente en el tiempo o por el contrario, ante la no concurrencia de éste, debe aplicarse en estricto sentido el requisito de inmediatez, por lo cual debe ser declarada la improcedencia de la acción de tutela.

En el caso concreto el señor José Javier Buenaño Mendoza radicó la solicitud de convalidación el 8 de octubre de 2018 con No. CNV-2018-0008410 (fl.28), realizó un pago el 29 de diciembre de 2018, encontrándose en trámite con el folder 0018950, de acuerdo con la certificación expedida el 15 de febrero de 2019 (folio 29). Ante esta situación el accionante, interpuso la presente acción de tutela el día 21 de junio de 2019 (fl.36), es decir, que entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrieron algo más de cuatro (4) meses, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional si se considera el término máximo de la entidad demandada para resolver la solicitud.

Requisito de Subsidiariedad: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.

En relación con el derecho de petición la Corte Constitucional ha reiterado que la tutela es el mecanismo idóneo en tanto se trata de un derecho fundamental cuyo núcleo fundamental exige que la respuesta sea oportuna, clara, precisa y de fondo. Al respecto ha afirmado la Corte lo siguiente:

"De igual manera, por tratarse de un derecho con categoría fundamental, es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela. No obstante, para que el amparo proceda, no basta con afirmar que se elevó una petición, sino que debe haber prueba, siquiera sumaria, de la misma, es decir, que se cuente con algún tipo de herramienta que permita respaldar la afirmación, y por su parte, es la autoridad la que debe demostrar que dio respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud.

En esa medida, es obligación del juez constitucional analizar los elementos obtenidos para verificar si efectivamente se está en presencia de una vulneración del derecho fundamental de petición. En otras palabras, si no se dio respuesta o si la misma no cumple con los presupuestos legales y jurisprudenciales con los que debe contar."¹

En el presente caso, respecto a la vulneración al derecho de petición, la acción procede como mecanismo principal en virtud de que el accionante presentó la petición de convalidación del título de posgrado – Especialista en Cirugía General- , sin que a la fecha de interposición de la acción se hubiera dado respuesta oportuna, clara y de fondo a su solicitud.

Problema jurídico.

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, se debe determinar si el Ministerio de Educación Nacional vulneró el derecho fundamental de petición del señor José Javier Buenaño Mendoza, al no dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud de convalidación del título de Especialista en Cirugía General con radicado CNV-2018-0008410 del 29 de diciembre de 2018.

Solución al problema jurídico.

Considera el despacho que es procedente conceder el amparo solicitado dado que los términos previstos por la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017, de 4 meses, se encuentran vencidos afectando el núcleo esencial del derecho de petición del accionante.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, el Despacho entrará a estudiar los siguientes temas: i) El derecho de petición y su núcleo fundamental; ii) El derecho fundamental a elegir libremente

¹ Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T – 558 de 2012 del diecisiete (17) de julio de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, Referencia: expediente T-3.394.744, Accionante: Emmanuel Vargas Penagos, Accionado: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, regional Antioquia. En el mismo sentido véase: Sentencia T - 035A de 2013 del veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013), Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, Referencia: expediente T-3.593.532, Acción de tutela instaurada por Edgar Alberto Castro Isaza contra el Instituto de Seguros Sociales (ISS).

profesión u oficio; *iii*) El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional; y finalmente abordar el *iv*) caso concreto.

***i*) El derecho de petición y su núcleo fundamental**

El derecho de petición es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 23 y 74 de la Constitución Política, que sirve como un vehículo a través del cual los ciudadanos pueden relacionarse con las autoridades públicas o con organizaciones privadas. Su finalidad instrumental, tal y como lo establece el artículo 13 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (sustituido por la Ley 1755 de 2015), es la de permitir a las personas sujetas al poder del Estado, dirigirse a la administración con miras a *"solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos"*.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el núcleo esencial de este derecho en los siguientes términos:

*"El núcleo esencial de un derecho representa aquellos elementos intangibles que lo identifican y diferencian frente a otro derecho, los cuales no pueden ser intervenidos sin que se afecte la garantía. En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a: *i*) la formulación de la petición; *ii*) la pronta resolución, *iii*) respuesta de fondo y *iv*) la notificación al peticionario de la decisión."*²

Así mismo, ha afirmado la Corte Constitucional³ que este derecho no exige que la respuesta de la administración tenga un determinado contenido; la administración tiene la potestad de responder a la petición, según su valoración de la situación, sujeto a los parámetros jurídicos que apliquen al caso y el hecho de que la respuesta no sea favorable al peticionario no implica una afectación al ejercicio del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.⁴

***ii*) El derecho fundamental al trabajo y a elegir libremente profesión u oficio⁵**

Referente a este tema ha señalado la Corte que la imposición de requisitos, barreras o limitaciones para el ejercicio de una profesión u oficio por parte del Estado debe llevarse a cabo de acuerdo con las competencias y los procedimientos preestablecidos en la ley. El artículo 26 de la Constitución faculta expresamente a la ley para requerir títulos de idoneidad, siempre y cuando no se trate de "artes y oficios" en los que la formación académica no sea necesaria y que no impliquen un "riesgo social".

"El Constituyente de 1991 distingue entre los oficios que no exigen formación académica y los que sí la demandan. El ejercicio de los primeros es libre, a menos que ellos impliquen un riesgo social. Los segundos quedan sujetos a la exigencia legal de títulos de idoneidad los cuales se refieren no tanto al derecho de ejercer la actividad elegida, sino de cumplir con unos requisitos y exigencias por ella impuestos. De esta forma, para poder garantizar la legitimidad de dichos títulos en actividades que comprometen el interés social, se requiere, en ciertos casos, de licencias, matrículas o certificaciones"

² Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C - 951 de 2011 del cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014), Magistrado Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ, Referencia: Expediente PE-041, Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara "Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.". En el mismo sentido véase: Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, T - 121 de 2014 del tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014), Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, Referencia: expediente T-4090138, Acción de tutela instaurada por Óscar García Quintero contra la Secretaría de Educación Departamental de Risaralda, el Fondo de Prestaciones del Magisterio y la Fiduciaria la Previsora S.A. (vinculada); Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, sentencia T - 908 de 2014 del 26 de noviembre, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, Referencia: Expediente T-4.452.554, Accionante: María Nidia Gallo Calle, Accionado: Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas -UARIV-.

³ Ibidem.

⁴ El derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa⁴

⁵ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T - 219 de dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016) Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO, Referencia: expediente T- 5297250, Acción de tutela interpuesta por el ciudadano Oscar Luis Padrón Pardo contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

*públicas en las cuales se da fe de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido en instituciones aptas para expedirlo.*⁶

Las calidades y titulaciones exigidas por el Estado deben ser razonables y proporcionales al nivel de riesgo y al eventual perjuicio que puede llegar a ocasionarse. En el caso de servicios de salud es la integridad física y la vida del paciente las que están en riesgo y tratándose de la actividad quirúrgica el nivel de riesgo resulta altamente elevado. Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional:

*"En efecto, la jurisprudencia constitucional sostiene que el ejercicio de una profesión o de un oficio tiene repercusiones sociales que afectan en grados diversos los intereses de la comunidad. Así, cada caso debe evaluarse de acuerdo con el impacto que dicha actividad genera en la sociedad y los perjuicios que una decisión autónoma podría traer al conglomerado."*⁷

Y, es en virtud de estos factores que resulta justificado que el Estado, de acuerdo con sus conceptos técnicos especializados y por medio de las autoridades competentes, regule y exija requisitos especiales para el ejercicio de la profesión. No obstante, la Constitución ha establecido una reserva legal respecto a la solicitud de títulos de idoneidad en el artículo 26. De acuerdo con esto, para establecer si un determinado requisito para el ejercicio de una profesión impone una limitación contraria al ordenamiento jurídico, debe verificarse tanto su contenido, para determinar si responde a la necesidad de mitigar el riesgo social, como su forma, para establecer si satisfizo las normas procedimentales y de competencia del ordenamiento jurídico. Al respecto, ha sostenido la Corte:

*"La jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de configuración política del Legislador para determinar los requisitos para obtener el título profesional debe enmarcarse dentro de las siguientes premisas: (i) regulación legislativa, pues es un asunto sometido a reserva de ley; (ii) necesidad de los requisitos para demostrar la idoneidad profesional, por lo que las exigencias innecesarias son contrarias a la Constitución; (iii) adecuación de las reglas que se imponen para comprobar la preparación técnica; y (iv) las condiciones para ejercer la profesión no pueden favorecer discriminaciones prohibidas por la Carta."*⁸

Cabe igualmente precisar que, actualmente, únicamente existen dos áreas médicas en las que existe una exigencia de títulos de especialización como precondition para el desempeño profesional con fundamento en la ley, a saber, la anestesiología (Ley 6 de 1991) y la radiología e imágenes diagnósticas (Ley 657 de 2001). En virtud de que la ley no dispone que para ejercer en cualquier otra sub-especialidad de la medicina se deba obtener un título de especialización en ella, no le es dable a la administración y/o a los particulares efectuar una exigencia diferente, por ser esta una atribución otorgada solamente al legislador, pues *"no cabe duda que compete al legislador de manera privativa la facultad de exigir títulos de idoneidad"*⁹; pudiendo, las autoridades administrativas competentes declarar la excepción de inconstitucionalidad respecto de cualquier exigencia no legal de títulos de idoneidad para dar plena vigencia a los derechos y libertades fundamentales.

iii) El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional¹⁰

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67 a 70 de la Carta Política, al Estado le corresponde ejercer la inspección y vigilancia del servicio de educación, dentro del propósito de garantizar la calidad del mismo, y la adecuada la formación moral, intelectual y física de los educandos. En desarrollo de dichas funciones, debe el Estado vigilar que los programas académicos ofrecidos por los centros de educación, en particular a nivel de pregrado y de postgrado, cumplan con los propósitos de formación.

⁶ Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T - 106 de 1993, Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL. Ref.: Expediente T- 5502, Peticionario: Alberto Betancourt Mendivil.

⁷ Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T - 718 de 2008 del diecisiete (17) de julio de dos mil ocho (2008), Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA, Referencia: expediente T-1869.981, Peticionario: Carlos Andrés Suárez Amador.

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C - 296 de 2012 del dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, Referencia: expediente No. D-8790, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12° de la Ley 842 de 2003, Demandantes: René Horacio Torres López y otro.

⁹ Consejo de Estado - Sección Primera-, mediante sentencia del 22 de octubre de 2015.

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-232 de dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013), Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, Referencia: expediente T-3.724.094, Acción de tutela instaurada por David Daniel Peña Miranda contra el Ministerio de Educación Nacional.

En la medida en que al Estado colombiano no le sea posible ejercer dicha actividad sobre los centros de educación extranjeros, frente a la pretensión de hacer válidos dichos títulos en el territorio nacional, la labor de control y vigilancia del Estado en este campo se concentra en su convalidación. La convalidación de los títulos otorgados por institución de educación superior extranjera, es un procedimiento por medio del cual el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, le otorga reconocimiento a un título expedido por una institución de educación superior extranjera. Esto es, en virtud de un examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero.

La Corte se ha pronunciado acerca de la importancia de dicho procedimiento, resaltando que se trata del deber de vigilar las instituciones de educación nacional; puesto que solo así el Estado logra garantizar la idoneidad de la preparación que recibieron quienes ejercen determinado oficio en Colombia.

Adicionalmente, se ha resaltado que el trámite de la convalidación garantiza la igualdad entre quienes ejercen una misma profesión y han estudiado en el territorio nacional y en el extranjero, puesto que los mismos requisitos de nivel académico les serán exigidos.

En palabras de la Corte:

"debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior. ¿Cuál? Que obviamente sólo en nuestro país, el Estado, con arreglo a la ley 30 de 1992, puede velar "por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior" (artículo 3o.). Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o. ibídem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, "el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada" (artículo 9o. ibídem), "el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias" (artículo 11o. ibídem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibídem). 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. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior."¹¹

Dichas consideraciones llevaron a que se declarara inexecutable las normas que disponían que:

"no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado colombiano."¹²

Como se estableció, la convalidación hace parte de las funciones encargadas al Ministerio de Educación Nacional de acuerdo con el Decreto 4657 de 2006 y, anteriormente, por el Decreto 2230 de 2003.

Para efectos de cumplir con las disposiciones anteriores, tenemos que en el caso concreto se debe aplicar al accionante la **Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017**¹³ del Ministerio de Educación

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-050 de 1997 del seis (6) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJÍA, Referencia: Expediente D-1366, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del decreto 2150 de 1995, "por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", Actor: Luis Álvaro Beltrán.

¹² Artículo 2o. de la ley 72 de 1993, modificado por el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995

¹³ Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015

Nacional¹⁴, que regula el trámite por medio del cual la autoridad decide o no convalidar los títulos, de manera que éstos adquieran validez en el territorio nacional, como lo tendría un título expedido por una institución vigilada por el Ministerio en Colombia.

El artículo primero de dicha normatividad establece qué títulos son susceptibles de la equivalencia, al sostener que:

“Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto regular el proceso de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior por instituciones legalmente autorizadas para ello, por parte de la autoridad competente en el respectivo país.

El proceso tiene unos requisitos generales, aplicables a todos los casos y unos específicos para los programas de pregrado en derecho, contaduría, educación y para los títulos del área de la salud.

El procedimiento administrativo de convalidación se rige por las disposiciones que resulten aplicables contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la que haga sus veces y por las disposiciones legales que sobre el particular sean expedidas.

(...)”

Por su parte, el artículo octavo establece la primera etapa del procedimiento a seguir, una vez se ha presentado la solicitud de convalidación de un título en el área de la salud, denominado consulta de viabilidad. El mismo dispone:

“Artículo 8. Consulta de viabilidad. Mediante la presentación o cargue de los documentos a través de la plataforma VIJMEN o en el sistema que defina el Ministerio, el ciudadano consulta al Ministerio de Educación Nacional sobre la viabilidad de iniciar o no el proceso de convalidación de un título. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional realizará una revisión de las condiciones y requisitos presentados por el solicitante, lo cual conlleva a la verificación de presupuestos jurídicos, tales como: i) la existencia y autorización de la institución; ii) la existencia de un programa académico semejante activo en Colombia; iii) la verificación de la oferta educativa nacional en el sistema de información de calidad de la educación superior; y, iv) el reconocimiento oficial del título como formación de educación superior. La consulta de viabilidad no genera costo alguno para el ciudadano.

Revisada la documentación completa y correcta por parte del Ministerio, el solicitante recibirá una comunicación del sistema de información y un correo electrónico con el concepto positivo y las indicaciones del procedimiento para realizar el pago, así como la tarifa que dispone el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente resolución. El concepto positivo de viabilidad no implica ni significa la convalidación positiva del título. (...)”

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.

Referente al inicio del trámite, al examen de legalidad, a los términos para proferir la decisión de convalidación y la resolución que debe proferir el Ministerio de Educación, la Resolución 20797 de 2017 señala:

Artículo 9. Inicio del trámite. Con el pago de la tarifa que dispone el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente resolución, se iniciará el trámite del proceso de convalidación del título. En caso de que no se acredite el pago de la tarifa dentro de los 30 días siguientes al recibido de la comunicación que da viabilidad al trámite de convalidación, operará el desistimiento tácito, en los términos del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se procederá a deshabilitar la opción de pago.

Artículo 10. Examen de legalidad. Una vez recibido el pago de la tarifa del trámite, el Ministerio iniciará el examen de legalidad de la solicitud analizando información como: i) la naturaleza jurídica de la Institución que otorga el título; ii) la naturaleza jurídica del título otorgado; iii) la autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior; iv) la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad

¹⁴ Al resolver la solicitud del accionante el Ministerio de Educación aplicó la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017 «Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015» que es la vigente para estos trámites.

de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o de título que se solicita convalidar; v) la existencia de convenios o tratados internacionales de reconocimiento mutuo de títulos que se encuentran reglamentados para su efectiva aplicación; vi) las condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.); y, vii) cualquier otra que el Ministerio determine relevante.

Artículo 12. Términos para decidir. De conformidad con el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de acreditación o reconocimiento, de que trata el numeral 1 del artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 2 meses. Así mismo, y conforme con la disposición legal citada anteriormente, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante los demás criterios que trata el artículo 11 de esta resolución, se resolverán en un término no mayor a 4 meses.

Artículo 13. Decisión. El Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud, convalidando o negando la convalidación del título, la cual será notificada en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

iv) Caso concreto.

En el caso bajo estudio, el accionante acreditó lo siguiente:

1. Radicó petición de convalidación del título de posgrado otorgado por la Universidad de los Andes (Venezuela) el 8 de octubre de 2018 (folio 28).
2. De acuerdo con la certificación expedida el 15 de febrero de 2019, realizó el pago de la tarifa que dispone la Resolución 20797 de 2017, el 29 de diciembre de 2018.
3. Con fecha 2 de abril de 2019, se reporta "Resolución en generación".
4. Obra un concepto de Convalidación de estudios de especialista en Cirugía General del señor José Javier Buenaño Mendoza, en el que se consigna que la CONACES recomienda al Ministerio de Educación Nacional convalidar el título

Conforme con los artículos 9 y 10 de la Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017 con el pago de la tarifa se da inicio al trámite de convalidación del título y una vez recibido dicho pago el Ministerio de Educación hará el examen de legalidad de la solicitud analizando la información que allí se establece.

Evaluados los criterios aplicables para la convalidación de títulos¹⁵ y realizado el proceso de evaluación académica por la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES¹⁶, el Ministerio de Educación Nacional deberá expedir Resolución motivada decidiendo de fondo la solicitud, la cual será notificada en los términos del CPACA.

En el presente caso, el tutelante radicó el pago de la tarifa el 29 de diciembre de 2018 y, el CONACES realizó la evaluación académica el 16 de marzo de 2019 recomendando al Ministerio convalidar el título de Especialista en Cirugía General, otorgado por la Universidad de los Andes, tal y como consta a folios 28 y 31.

La conducta asumida por la entidad al no decidir lo que en derecho corresponda a través del acto administrativo dispuesto por la norma aplicable, vulnera el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, lo que, resulta sin lugar a duda, contrario a los principios de

¹⁵ Artículo 11 de la Resolución 20797 de 2017.

¹⁶ Numeral 3 ejusdem.

eficiencia y celeridad que orientan la actuación administrativa, razón por la que este Despacho tutelará el derecho referido.

Por lo anterior ordenará al Ministerio de Educación Nacional proferir el acto administrativo que en derecho corresponda de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución 20797 de 2017 en concordancia con los artículos 17 y 67 del CPACA, dentro del trámite de convalidación del título de posgrado de especialista en Cirugía General otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela, radicado el 8 de octubre de 2018 con el No. CNV-2018-0008410 por el señor José Javier Buenaño Mendoza.

En mérito de lo expuesto, la **JUEZ DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental de **PETICIÓN** del accionante José Javier Buenaño Mendoza identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.126.710.418 por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- ORDENAR a la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, o quién haga sus veces, que una vez se notifique este fallo, proceda dentro de los cinco (5) días siguientes a proferir y notificar el acto administrativo que en derecho corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución 20797 de 2017 en concordancia con los artículos 17 y 67 del CPACA en el trámite de convalidación del título de posgrado de especialista en Cirugía General otorgado por la Universidad de los Andes de Venezuela, radicado el 8 de octubre de 2018 con el No. CNV-2018-0008410 por el señor José Javier Buenaño Mendoza.

TERCERO.- INSTAR a la accionada Nación – Ministerio de Educación Nacional para que remita a este Despacho copia del acto administrativo con su respectiva constancia de notificación al accionante, a fin de verificar el cumplimiento de la orden impartida en el numeral segundo de este proveído.

CUARTO.- NOTIFICAR a la accionada y al accionante, por el medio más expedito, en el término previsto por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- Si este fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** el expediente al día siguiente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991. Una vez regrese **ARCHÍVENSE** las presentes diligencias dejando la respectiva constancia en el Sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUZ MATILDE ADAIME CABRERA
Juez

Esp. *mm*