

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

ACCION DE TUTELA No. 110013105029202100450-00

**ACCIONANTE: ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA
C.C. No. 1.234.641.581
ACCIONADA: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL
FECHA: OCHO (08) DE NOVIEMBRE DE 2021.**

ANTECEDENTES

El señor ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA identificado con cedula de ciudadanía No. 1.234.641.581 quien actúa por intermedio de apoderado judicial (a quien se le requirió allegar poder de representación, sin embargo al momento de emitir el fallo no lo aportó), formuló Acción de Tutela en contra del MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, por considerar que dicha entidad le ha transgredido sus derechos fundamentales, de conformidad con los siguientes:

HECHOS

- Manifiesta el apoderado del accionante que su cliente es médico con posgrado de hemodinamista otorgado el 29 de diciembre de 2013, por el Hospital Universitario Clinics de Barcelona, España.
- Que inicio el trámite de convalidación del título extranjero ante el Ministerio de Educación Nacional bajo el radicado 2021-EE-165622.
- Que por ser título del área de la salud debía ser sometido a evaluación académica por parte de la Comisión Nacional Intersectoria de Aseguramiento de la calidad de la educación Superior -CONACES.
- Que la solicitud de convalidación fue resuelta desfavorablemente por la autoridad respectiva mediante la resolución N. 012569 del 12 de julio de 2021, contra la cual presento recurso de reposición y en subsidio apelación el 27 de julio de 2021.
- Que a consecuencia de la demora en el trámite de convalidación de las credenciales académicas su poderdante no ha podido ejercer la profesión que ostenta, traduciendo en una limitación al derecho al trabajo, libre escogencia de la profesión y al mínimo vital.

- Que a la fecha de presentación de esta acción constitucional la accionada no ha resuelto la solicitud de convalidación, toda vez que no ha sido notificado de la resolución que decide el recurso de reposición, en subsidio de apelación presentado.

TRAMITE

Admitida la presente acción de tutela, dispuso el despacho correrle traslado a la accionada, con el fin de que ejerciera su derecho a la defensa, solicitándole, informara sobre la presunta vulneración de los derechos invocados por el accionante.

CONTESTACION

La accionada MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL señala que las competencias de la CONACES están relacionadas con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y por ello, de conformidad con el artículo 11 y siguientes de la Resolución 10414 de 2018, esta se encuentra compuesta por una Sala General, una Sala de Revisión y Consulta, las Salas de Evaluación y una Sala de Coordinadores, las cuales se encargan, entre otras funciones, de servir de instancia de consulta y revisión de los conceptos emitidos por las Salas de Evaluación de la CONACES, respecto a criterios específicos de evaluación y convalidaciones por requerimiento del Ministerio de Educación Nacional, así como apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, requeridos por el Ministerio de Educación Nacional, conforme las normas vigentes que rigen y reglamenten el procedimiento en la materia, emitiendo para ello conceptos de recomendación que el Ministerio requiera.

Que el criterio aplicable al proceso de convalidación es el de evaluación académica, mediante el cual la 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.

Así mismo, señala que es menester tener presente que, según el artículo 17 del Decreto 10687 de 2019, las solicitudes de convalidación que se estudien mediante el criterio de evaluación académica 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.

Concluye de lo precedente, la tutela está condicionada en su procedencia a que la autoridad haya vulnerado efectivamente un derecho, o amenace con violarlo, o por una omisión que produzca alguna de estas consecuencias.

Que en el presente caso no se ha configurado ninguno de estos presupuestos, por cuanto esta Cartera Ministerial aún se encuentra dentro de los términos establecidos en la Resolución 10687 de 2019 para resolver la solicitud de convalidación presentada por el accionante.

Por los argumentos expuestos solicita se denieguen las pretensiones, por cuanto no se ha producido violación a derecho fundamental alguno.

Para resolver se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES:

La Constitución Política de Colombia en su art. 86 consagra la acción de tutela como un mecanismo sui generis para que todo ciudadano acuda cuando detecte que se le han vulnerado derechos constitucionales fundamentales o que estos estén siendo amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares en los casos determinados por la ley. Se trata entonces de un procedimiento preferente, sumario, específico y directo que solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, pero excepcionalmente se autorizará como mecanismo transitorio si existe de por medio un perjuicio irremediable.

En ese orden de ideas y revisado el fundamento fáctico de la acción, se observa que el señor ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA pretende, que se tutelen sus derechos fundamentales violentados, y como consecuencia se ordene a la accionada resolver el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado el 27 de julio de 2021, mediante el cual pretende la validación del título de hemodinamista otorgado por el Hospital Universitario Clinic de Barcelona, España.

Para resolver si en este caso hay transgresión alguna a los derechos, es menester citar el contenido de los mismos:

Del derecho de petición

“...ARTÍCULO 23. 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 concordancia con lo anterior, los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, establecen que toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición y, por lo tanto, incluye el derecho a obtener una respuesta completa y de fondo.

Adicionalmente, la precitada normativa dispone que, de forma general, toda petición debe solucionarse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo situaciones especiales; por ejemplo, cuando se trata de solicitudes relativas a documentos e información se dispondrá de diez (10) días y cuando se trate de consultas dirigidas a una entidad sobre las materias a su cargo treinta (30) días.

Finalmente, el parágrafo único del referenciado artículo 14, prevé que en aquellos casos en que la autoridad no pueda resolver una solicitud en los plazos señalados, deberá informarlo al interesado y, de todas formas, atenderla dentro un plazo razonable, el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto.

Por su parte, la Corte Constitucional determinó cuáles son los elementos esenciales del derecho fundamental de petición, así: (i) la formulación de la petición, esto es, la posibilidad de dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades y particulares, sin que les sea dada la oportunidad de negarse a recibirlas y tramitarlas¹; (ii) la pronta resolución, ello significa, la definición de fondo del asunto planteado dentro de un término razonable²; una respuesta de fondo, o sea, la resolución definitiva de lo pedido, sea positivo o negativo, de forma clara (inteligible y de fácil comprensión), precisa (que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas), congruente (abarque la materia objeto de la petición y sea conforme lo solicitado) y consecuente con el trámite surtido; y (iii) la notificación al peticionario, es decir, la información efectiva del solicitante respecto de la decisión que, con motivo de su petición, se ha producido (Sentencia T - 048 de 2016).

Derecho al debido proceso

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ha dispuesto que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución, definido como: “...(i) el conjunto

complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal...". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "... (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados..."

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, así: *"... (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso..."*

En este orden de ideas, concluyó la Corte que cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

De acuerdo a lo expuesto, el debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión; pues el papel de dicho derecho no es cumplir con las funciones descritas, sino que además, es un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales.

Así las cosas, para determinar si se ha vulnerado el debido proceso en la actuación administrativa, el Juez constitucional tiene el deber de revisar el trámite establecido por el legislador en cada caso, para calificar si las etapas, tiempos y formalidades han sido acatadas por la entidad observando la efectividad el derecho sustancial, permitiéndosele al administrado hacer uso de los recursos e instrumentos existentes en cada trámite en particular, de modo tal, que si se ha desconocido lo anterior, es procedente la acción de tutela para amparar el derecho fundamental.

Derecho al trabajo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al trabajo tiene una doble dimensión: individual que se refiere a la facultad que tiene toda persona de elegir y ejercer profesión u oficio en condiciones dignas y justas y, colectiva que implica un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo porque de lo contrario el ejercicio del derecho al trabajo se convierte en una simple expectativa. Así, el derecho al trabajo se constituye como uno de los valores esenciales de nuestra organización política y fundamento del Estado social de derecho, reconocido como derecho fundamental, que debe ser protegido en todas sus modalidades y asegurar el derecho de toda persona al desempeño en condiciones dignas y justas.

Derecho a elegir libremente profesión u oficio

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido 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. Así, 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”. En ese orden de ideas la Corte indicó:

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

Bajo dichos parámetros, señaló la Corte Constitucional que 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, por lo que, en el caso de servicios de salud, como se encuentra intrínseco la integridad física y la vida del paciente, el nivel del riesgo resulta altamente elevado. Así, 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; los cuales, no obstante, tienen límites constitucionales, de la siguiente manera:

“...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 afirmo el Consejo de Estado que la importancia de la reserva legal de la exigencia de títulos de idoneidad, resulta de los estrechos lazos que unen a estas libertades con el derecho al trabajo, a la igualdad de oportunidades y al libre desarrollo de la personalidad. Por lo que expuso:

“...Así, por ejemplo, como lo ha afirmado recientemente esta Sala de Decisión, a la luz de la regulación constitucional de este asunto y de su comprensión jurisprudencial “no cabe duda que compete al legislador de manera privativa la facultad de exigir títulos de idoneidad”. En últimas, “el título legalmente expedido, prueba la formación académica. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional...”

CASO EN CONCRETO

Conforme a lo expuesto, se tiene que el señor Alejandro Miguel Santos, acudió a este mecanismo constitucional, con el propósito de que se protejan sus derechos fundamentales violentados, por cuanto, aún no se le ha resuelto el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la resolución N. 012569 del 12 de julio de 2021 que le negó la convalidación del título de hemodinamista (Cardiología intervencionista).

En ese orden de ideas y de las pruebas allegadas al plenario, se encuentra acreditado que la accionante mediante escrito de fecha 27 de julio de 2021 presentó recurso de apelación contra la resolución N. 012569 del 12 de julio de 2021, con el fin que convalide el título de hemodinamista.

Por su parte, la entidad accionada, al momento de contestar la presente acción de tutela, informó al Despacho que la entidad está dentro del término legal para resolver la referida solicitud, es decir, los 180 días establecidos en la Resolución 10687 del 9 de octubre de 2019, en razón a la complejidad del trámite para convalidación, el cual implica un examen detallado y riguroso de legalidad previsto por la normatividad vigente, las implicaciones propias de la homologación de los títulos de educación superior y a la importancia social de la

rigurosidad de este trámite derivada la responsabilidad de ese ministerio con garante de la calidad de la educación superior.

Teniendo en cuenta lo anterior en primer lugar ha de traerse a colación lo dispuesto en la Resolución 010687 del 9 de octubre de 2019 en donde se establece el término en el cual la entidad deberá resolver la solicitud de convalidación estableciendo:

“... 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 permite 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 nacional de víctimas de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas...”

Es de resaltar que los criterios y términos de evaluación académica para los títulos del área de la salud se establecieron con mayor cuidado y rigurosidad, en consideración a que el Estado tiene el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social y un impacto significativo en los derechos de las personas y; su objetivo principal es el de proteger a la sociedad frente a los distintos riesgos que puede implicar su ejercicio y práctica inadecuadas, lo que conlleva entonces, a amparar el interés general de la comunidad sobre el particular.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que término establecido dentro del procedimiento administrativo para resolver el recurso presentado por el señor ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA, a la fecha de proferirse el presente fallo no ha vencido, pues el mismo fenece hasta el 26 de enero de 2022, ya que la solicitud fue radicada el 27 de julio de 2021; y en tal sentido no cabe duda que le asiste razón a la entidad accionada cuando afirma que no se puede pregonar vulneración o amenaza a los derechos del accionante.

Así las cosas, se evidencia que la entidad accionada no ha incurrido en ninguna acción u omisión transgresora de los derechos fundamentales invocados por el

accionante, en atención a que su solicitud se está surtiendo de conformidad con los términos y procedimientos dispuesto para ello, por lo que corresponde negar el amparo deprecado por el señor ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA.

No obstante lo anterior, se exhortara a la accionada Ministerio de Educación Nacional para que dentro del término resuelva el recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado contra la resolución N. 12569 del 12 de julio de 2021.

Por otra parte, el Juzgado no advierte que se presente la vulneración a los derechos al trabajo y libre escogencia de profesión, por cuanto no está acreditado que el accionante no pueda realizar otra actividad ni acreditó de manera clara y precisa un estado de necesidad.

Por lo anterior, el Despacho negará el amparo de los derechos invocados en la presente acción constitucional solicitados por el accionante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintinueve Laboral del Circuito de Bogotá administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO. - **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales invocados en la presente acción de tutela por el señor ALEJANDRO MIGUEL SANTOS ZAVALA identificado con C.C. N. 1.234.641.581 contra el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, conforme a lo precisado en la parte considerativa de este fallo.

SEGUNDO.- **EXHORTAR** a la accionada MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL representada legalmente a través de su Ministra de Educación Nacional para que directamente o a través del subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, dentro del término proceda a resolver los recursos presentados por el accionante contra la resolución N. 12569 del 12 de julio de 2021, y sobre todo sea notificado de manera efectiva la decisión adoptada.

TERCERO. - **NEGAR** el amparo de los demás derechos invocados por el accionante, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

CUARTO. **NOTIFÍQUESE** esta providencia a las partes por el medio más expedito, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, remítase el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La juez

NANCY MIREYA QUINTERO ENCISO