



JUZGADO DIECISIETE (17) ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTÁ
- SECCIÓN SEGUNDA -
JUEZ: LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Bogotá D.C., 19 JUL 2018

SENTENCIA DE TUTELA No. 85

Accionada: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Accionante: WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA

Derechos Invocados: petición – trabajo – libre escogencia de profesión

Radicado: 110013335-017-2018-00224-00

Actuación: Sentencia de Tutela de Primera Instancia

Procede el Despacho a decidir la Acción de Tutela incoada por el señor WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA, en nombre propio, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales de: petición – trabajo – libre escogencia de profesión; no encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se proviene a dictar Sentencia de Primera Instancia así:

I. ANTECEDENTES

LA ACCIÓN. El señor WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA solicita que a través de la presente acción de tutela se ordene a la accionada MINISTERIO DE EDUCACIÓN resuelva el recurso de reposición subsidio de apelación presentado con radicación 2018-ER-003243 el pasado 11 de enero de 2018, para efectos de que se le convalide su título de “*Pós Graduação Lato Sensu Em Clínica Médica*” otorgado por el *Instituto de Pós Graduação Médica Carlos Chagas* de Brasil, el 29 de mayo de 2017.

Indica que al no resolverse en término el recurso presentado se le están vulnerando sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, trabajo y libre escogencia de la profesión.

ARGUMENTO DE LA AUTORIDAD ACCIONADA. Vencido el término de traslado, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL contesta la acción informando que efectivamente en el sistema se registran las radicaciones 2018-ER-003243 y 2018-ER-003727 que se encuentra en la etapa final de generación de resolución estimada para el 4 de julio de 2018.

Arguye que no es injustificado el incumplimiento de los términos, en razón al aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el exterior.

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, se procede a estudiar de fondo el asunto controvertido y decidir en derecho lo que resulte probado, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

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; 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 WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA es persona natural que actúa en nombre propio (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 (art. 13 del D. 2591 de 1991).

PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Requisito de inmediatez. El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

Al respecto, el señor WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA radicó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 28863 del 18 de diciembre de 2017 mediante la cual se dispuso negar la convalidación del título de “*Pós Graduação Lato Sensu Em Clínica Médica*” cursado en Brasil, el 11 de enero de 2018 con radicación **2018-ER-003243** y anexó soportes el día siguiente con radicación **2018-ER-003727**. Ante la ausencia de respuesta por parte de la accionada dentro del término legal oportuno, el actor, interpuso la presente acción de tutela el día 21 de junio de 2018 (Fl.45), es decir, que entre la última actuación desplegada y la interposición del amparo constitucional transcurrieron algo más de cinco (5) meses, lapso razonable de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

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 agotó los recursos en sede administrativa al interponer el recurso de reposición subsidio apelación contra la repuesta del MINISTERIO DE EDUCACIÓN con radicados Nos. **2018-ER-003243** y **2018-ER-003727** del 11 y 12 de enero de 2018 (Folios 40 a 43), sin que a la fecha de interposición de la acción se le haya resuelto su recurso, resaltando además que como lo ha precisado la Corte Constitucional y lo señala la Ley 1437 de 2011, pese a configurarse el silencio administrativo negativo, que habilita al ciudadano para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la administración no se exonera de la obligación de dar respuesta, consagrándose en el artículo 86 del CPACA así: *“La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*

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 WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA, al no resolver en término y de fondo su recurso de reposición subsidio apelación contra la Resolución No. 28863 del 18 de diciembre de 2017 mediante la cual se dispuso negar la convalidación del título de *“Pós Graduação Lato Sensu Em Clínica Médica”* cursado en Brasil, los cuales fueron radicados con Nos. **2018-ER-003243** y **2018-ER-003727** del 11 y 12 de enero de 2018 (Folios 40 a 43).

Por su parte, la entidad accionada afirma que la demora en el procedimiento y contestación se deben a la cantidad de peticiones recibidas en la entidad y que en el caso en concreto estimaba que se estará expidiendo la resolución que resuelve el recurso instaurado el 4 de julio de 2018, y que una vez finalizada esa etapa se pondrían en contacto con el actor para notificarle personalmente.

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 profesión u oficio; *iii)* El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional; *iv)* Recursos y trámite en el procedimiento administrativo – Ley 1437 de 2011; y finalmente abordar el *v)* 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”*.

¹ Corte Constitucional Sentencia T – 558 de 2012 Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En el mismo sentido véase: Sentencia T - 035A de 2013 Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

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. 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. Al respecto se ha pronunciado la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“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 negativa”⁴

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

43. 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”. Sobre este punto se ha pronunciado la Corte Constitucional en el siguiente sentido:

“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.”⁶

44. 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

² Corte Constitucional Sentencia C - 951 de 2011 Magistrado Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ. En el mismo sentido véase: T - 121 de 2014 Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA; T - 908 de 2014 Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

³ Ibidem.

⁴ Corte Constitucional Sentencia T - 146 de 2012 Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

⁵ Corte Constitucional Sentencia T-219 de dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016) Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

⁶ Corte Constitucional Sentencia T - 106 de 1993. Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

⁷ Corte Constitucional Sentencia T - 718 de 2008 Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

45. 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, habiéndose pronunciado el Consejo de Estado en el sentido de recalcar que *“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.

En la medida en que al Estado colombiano no le es 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.

⁸ Corte Constitucional Sentencia C – 296 de 2012 Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

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

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia T-232 de dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013) Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

La Corte se ha pronunciado acerca de la importancia de dicho procedimiento, resaltando que se trata de parte del deber de vigilar las instituciones de educación nacional; puesto que sólo 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 entregadas 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 aplicó al accionante la **Resolución 06950 del 15 de mayo de 2015**¹³ del Ministerio de Educación 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 como objeto regular el trámite de convalidación de los títulos de educación superior, otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por

¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-050 de 1997 Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJÍA.

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 define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución 21707 de 2014

¹⁴ Al resolver la solicitud del accionante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN aplicó la Resolución 06950 del 2015; y en la actualidad se encuentra vigente 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».

instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.”

Por su parte, el artículo quinto establece el procedimiento a seguir, una vez se ha presentado la solicitud de convalidación de un título en el área de la salud, identificando los criterios a partir de los cuales se determina la procedencia de ésta convalidación de títulos y estipulando un término para la realización del trámite el cual no podrá ser superior a cuatro (4) meses. El mismo dispone:

“Artículo 5. Requisitos para la Convalidación de Títulos de Programas en el Área de la Salud. Para efectos de la convalidación de títulos en el área de la salud, todos éstos deberán someterse a evaluación académica por parte de la Sala del Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior —CONACES- sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.

Para efectos de la convalidación de títulos en el área de la salud, además de los requisitos señalados en el artículo 2 de esta Resolución, se deberá acreditar lo siguiente:

1. Para títulos de pregrado: La certificación de cumplimiento del internado rotatorio, debidamente legalizado o apostillado.

2. Para títulos de posgrado: Se debe anexar lo siguiente:

a) *Récord quirúrgico o de consulta expedido por las entidades o instituciones facultadas para desarrollar actividades académicas o asistenciales en el área de la salud.*

b) *Documentos que acrediten actividades académicas y asistenciales.*

Los documentos señalados en los numerales 1 y 2 del presente artículo, que se encuentren escritos en idioma distinto del castellano, deberán ser traducidos por traductor o intérprete oficial, reconocido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012.

El trámite de convalidación se adelantará dentro de un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la radicación en debida forma de la documentación.”

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 a los recursos que pueden instaurarse contra la decisión de convalidación, el artículo 12 de la resolución 6950 de 2015 señala

Artículo 12. Decisión. *Cumplidos los procesos de evaluación legal y académica, el Ministerio de Educación Nacional, mediante resolución motivada decidirá de fondo la solicitud de convalidación.*

Contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley, el de reposición será resuelto por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación por la Dirección de Calidad de la Educación Superior.

iv) Recursos y trámite en el procedimiento administrativo – Ley 1437 de 2011¹⁵

21. Los artículos 74 al 82 y 161, incisos 2 y 6 de la Ley 1437 de 2011 “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” regulan los recursos contra los actos administrativos. Los primeros [arts. 74-82] se encuentran en la Parte Primera de dicha norma sobre el “*Procedimiento Administrativo*” y se refieren a las actuaciones y los procedimientos para la producción y controversia de los actos administrativos definitivos. El artículo 161 corresponde a la Parte Segunda denominada “*La organización de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva*” que establece las disposiciones para controvertir jurídicamente las actuaciones administrativas ante los jueces y prever los mecanismos de consulta. Específicamente, éstos establecen:

¹⁵ Corte Constitucional Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

- *Artículo 74: La procedencia en contra de los actos administrativos definitivos de los recursos de reposición y apelación, con excepción del último contra las decisiones de Ministros, Directores de Departamentos Administrativos y superintendentes, entre otros, así como el de queja en los casos en que se rechace el de apelación y establece el término para interponerlo.*
- *Artículo 75: Los actos frente a los que no caben los recursos.*
- *Artículo 76: La oportunidad y presentación de los recursos de reposición y apelación. Es decir, que éstos deben hacerse por escrito, ante qué funcionario y durante un término de 10 días siguientes a la notificación por aviso, el vencimiento de la publicación, si no se hace en la diligencia de notificación personal.*
- *Artículo 77: Los requisitos para su interposición, como la forma, el plazo, la sustentación, las solicitudes y aportes así como los datos de quien los interpone y los requisitos de representación.*
- *Artículo 78: Las casuales de rechazo de los recursos.*
- *Artículo 79: El trámite de los recursos, lo cual incluye el efecto en el que se tramitan y las condiciones del procedimiento según se requieran, aporten o soliciten pruebas.*
- *Artículo 80: El contenido que debe tener la decisión, es decir, su respuesta una vez vencidos los términos y que efectivamente resuelva las peticiones planteadas.*
- *Artículo 81. La posibilidad de desistir de los recursos en cualquier momento.*
- *Artículo 82: La posibilidad para la autoridad correspondiente de crear grupos especializados para elaborar las respuestas a los recursos de reposición y apelación.*
- *Artículo 161, incisos 2 y 6: El requisito de haber agotado los recursos correspondientes para poder demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa y en los casos de solicitud de nulidad del acto de elección "haber sido sometido por cualquier persona antes de la declaratoria de la elección a examen de la autoridad administrativa electoral correspondiente".*

22. De lo anterior se desprende que las disposiciones citadas son normas dentro de la actuación administrativa y judicial. Éstas fijan las etapas, términos y formalidades del procedimiento en las relaciones entre la administración y el administrado y hacen parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La expedición de este tipo de disposiciones se encuentra, por regla general, bajo la competencia del Legislador ordinario, de acuerdo con el artículo 150-2 de la Constitución¹⁶. Con base en esta atribución, el Legislador goza, por mandato constitucional, de una amplia libertad de configuración en el diseño del procedimiento judicial y administrativo, lo cual incluye la evaluación, la definición de las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada uno de éstos¹⁷.

Así también, además de los artículos previamente enunciados el CPACA estableció en el artículo 86 la posibilidad de configuración del silencio administrativo negativo en atención a los recursos, prescribiendo expresamente lo siguiente:

Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. *Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.
El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.*

¹⁶ Le corresponde al Congreso de la República “[e]xpedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

¹⁷ Sentencia C-248 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo reiterando las sentencias C-927 de 2000, C-738 de 2006, C-718 de 2006, C-398 de 2006, C-275 de 2006, C-1146 de 2004, C-234 de 2003, C-123 de 2003, C-646 de 2002, C-314 de 2002, C-309 de 2002, C-893 de 2001, C-1104 de 2001, C-927 de 2000,

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria ~~gravísima~~¹⁸.

v) Caso concreto.

En el caso bajo estudio, el actor WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA en su calidad de médico adelantó estudios en el exterior obteniendo el título de “*Pós Graduação Lato Sensu Em Clínica Médica*” otorgado por el *Instituto de Pós Graduação Médica Carlos Changas* de Brasil, el 29 de mayo de 2017 (archivo “*diploma port esp*” obrante en el CD a folio 56).

Con el fin de ejercer en el área de la especialidad cursada, el accionante radicó solicitud de convalidación de título extranjero ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN con radicación No.CNV-2017-0008807 (Fl.20); solicitud que fue tramitada de conformidad con la Resolución 06950 de 2015, convocando a la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior —CONACES—, según lo dispuesto en el artículo 5º del cuerpo normativo precitado, la cual dispuso requerir al señor PADILLA ARENILLA para que atendiera cinco cuestionamientos específicos a fin de determinar la procedencia o no de la convalidación solicitada, lo que se llevó a cabo a través de oficio TS2-2017-0002684 del 16 de agosto de 2017 (Fl.21).

Una vez recibida la comunicación del accionante con la respuesta a las observaciones planteadas por la CONACES se sometió la solicitud a una nueva evaluación académica en la cual se determinó que la información aportada no cumplía con los requerimientos y por tanto la decisión era NO CONVALIDAR, a través de la Resolución No.28863 del 18 de diciembre de 2017 “*Por medio de la cual se resuelve una solicitud de convalidación*” (Fl.22), la cual fue notificada por medios electrónicos según memorial visible a folio 19 del expediente.

Ante la negativa de la accionada respecto de la convalidación de su título extranjero el señor WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA, presentó recurso de reposición y de manera subsidiaria el de apelación el día 11 de enero de 2018 bajo radicación No.2018-ER-003243 (Fls.40, 23-39), y anexó pruebas para que la convalidación sea reconocida, el 12 del mismo mes y año con radicado 2018-ER-003727 (Fls.41-43).

A la fecha no existe pronunciamiento que resuelva el recurso impetrado, pese a que en los resultados arrojados por la página de consulta de trámites del MINISTERIO se consigna como fecha de vencimiento de la solicitud el 11 de marzo de 2018 (Fl.43).

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL presentó escrito de contestación informando que efectivamente en el sistema se registran las radicaciones 2018-ER-003243 y 2018-ER-003727 justificando la mora administrativa en el aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos de educación superior.

En virtud del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política las personas podrán, entre otras, interponer recursos, por lo cual, se reitera que el respeto al núcleo esencial del derecho de petición requiere que la administración dé una respuesta

¹⁸ NOTA: El texto subrayado fue declarado INE:XE:QUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-721 de 2015.

oportuna y de fondo a las peticiones de los particulares¹⁹ y los recursos como expresión de este²⁰.

En el caso bajo examen, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN ha vulnerado el derecho fundamental de petición al haber trasgredido su núcleo esencial, puesto que a la fecha no lo ha decidido, si el escrito formulado cumple con los requisitos de los numerales 1,2 y 4 del artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, esto es, que haya sido interpuesto en término legal por el interesado o por su representante o apoderado debidamente constituido; que el recurso se encuentre debidamente sustentado con la expresión concreta de los motivos de inconformidad y, que haya indicado el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Referente al trámite de los recursos y las pruebas dentro del procedimiento administrativo, el artículo 79 del señala lo siguiente:

Artículo 79. Trámite de los recursos y pruebas. *Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

De la anterior disposición normativa se tiene que la Administración debe resolver de plano los recursos de reposición y de apelación si no es necesaria la práctica de alguna prueba, esto es, de manera inmediata y no como en el caso concreto, en donde ha transcurrido más de 5 meses sin que administración haya resuelto lo que en derecho corresponda puesto que como bien lo dice el artículo 86 del CPACA, la ocurrencia del silencio administrativo negativo en recursos no exime a la autoridad de responsabilidad, ni el impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Este ha sido un precedente reiterado de la Corte Constitucional desde la sentencia T-242 de 1993 con ponencia del Dr. José Gregorio Hernández, en razón a que la obligación de dar respuesta a las peticiones ciudadanas no se ve satisfecha por la ocurrencia de un silencio administrativo, creada como un instrumento legal para poder acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo.

De esta forma, se evidencia que la conducta asumida por la entidad al no resolver el recurso de reposición, subsidiario de apelación instaurado el 11 de enero contra la Resolución No.28863 del 18 de diciembre de 2017 bajo el radicado No.2018-ER-003243 (Fls.40, 23-39) , 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 eficiencia y celeridad que

¹⁹ Corte Constitucional Sentencia T – 350 de 2006 Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA VARGAS; T 147 de 2006 Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA VARGAS; T 114 de 2003 Magistrado Ponente: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO; T 970 de 2000 Magistrado Ponente: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO; T 364 de 2004 Magistrado Ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

²⁰ Corte Constitucional Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017. Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

orientan la actuación administrativa, razón por la que este Despacho tutelaré el derecho referido.

En cuanto a los derechos fundamentales de trabajo y libre escogencia de profesión, es dable anotar, que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN dentro del ámbito de sus competencias legales no tiene la de impedir el ejercicio de la profesión médica del accionante.

De otra parte, solamente existen dos áreas médicas en las que se exige el título de especialización como precondition para el desempeño profesional a saber, la de anestesiología conforme con la Ley 6 de 1991 y, la de radiología e imágenes diagnósticas según la Ley 657 de 2001; así las cosas, no es exigible para el ejercicio de la profesión médica acreditar ante las autoridades competentes el título de la especialización en *Clinica Médica*, para el ejercicio liberal de su profesión.

Por las razones anteriores, se ordenará al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** resolver el recurso de reposición, subsidiario, de apelación instaurados contra la resolución No. 28863 de 2017, en los términos de los artículos 79 y ss del CPACA, es decir, **DE PLANO**, en caso de reunirse los requisitos previstos en los numerales 1,2 y 4 del artículo 77 ibidem

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 WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA, 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 le notifique este fallo, proceda a resolver el recurso de reposición, subsidiario, de apelación instaurados contra la resolución No. 28863 de 2017 por el señor **WILFRIDO JOSÉ PADILLA ARENILLA** identificado con cédula de ciudadanía No.8.485.300, en los términos de los artículos 79 y ss del CPACA, es decir, **DE PLANO**, en caso de reunirse los requisitos previstos en los numerales 1,2 y 4 del artículo 77 ibidem

TERCERO.- REQUERIR a la accionada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para que remita a este Despacho copia del acto administrativo que resuelve el recurso junto 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ MATILDE ADAIME CABRERA

Juez

