

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Sentencia de tutela No. 53**

**Accionada:** Nación - Ministerio de Educación Nacional – MEN

**Accionante:** Astrid Eunice Gutiérrez Medina

**Derechos Invocados:** petición – debido proceso

**Radicado:** 110013335-017-2019-00180-00

**Actuación:** Sentencia de Tutela de Primera Instancia

No evidenciando causal alguna que pueda anular lo actuado y agotadas las etapas previas, se procede a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del proceso de la referencia teniendo en cuenta las siguientes

**Consideraciones**

**La acción.** La señora Astrid Eunice Gutiérrez Medina a través de esta acción de amparo solicita se proteja su derecho fundamental de petición y en razón a ello, que la entidad accionada resuelva el recurso de reposición subsidiario de apelación instaurado dentro de los términos legales contra la resolución 17955 del 19 de noviembre de 2018, para efectos de lograr la convalidación de su título de Odontóloga otorgado por la Universidad de Carabobo de Venezuela el 9 de diciembre de 2015.

Considera que la demora del Ministerio de Educación Nacional en el trámite de convalidación de sus credenciales académicas vulnera el derecho fundamental de petición y, el debido proceso administrativo, puesto que le ha sido imposible ejercer su profesión, afectando su mínimo vital.

**Argumento de la autoridad accionada** El Ministerio de Educación Nacional luego de explicar el proceso de convalidación en los términos de la resolución 20797 de 2017 señala el trámite especial para la convalidación de los títulos en las áreas de la salud por parte de la sala del área de la salud de la comisión nacional intersectorial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior CONACES, cuyo objeto es encontrar la equivalencia con los programas ofertados en Colombia y que de suyo implica un trámite más complejo en el cual se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante.

Referente a la demora en el trámite resalta en los términos de la sentencia T-292-1999 que la razonabilidad en el plazo involucra el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad, el análisis global del procedimiento y, la falta de motivación razonable en la tardanza.

Señala que el Ministerio, con el propósito de simplificar el trámite de convalidación de títulos ha implementado mejora en la herramienta tecnológica que permite la realización del proceso 100% virtual, la ampliación del número de colaboradores y el aumento de la cantidad de salas de la Comisión Nacional intersectorial para el aseguramiento de la calidad superior

En el caso propuesto señala que la mora es justificada, dada la imposibilidad de atender la solicitudes dentro del término lega, por la complejidad en el trámite, dentro de los cuales está el examen obligatorio que debe llevar a cabo la sala para el área de la salud por parte de la comisión intersectorial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior, derivada de la responsabilidad que trae consigo la homologación.

**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 lo es 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, la solicitante Astrid Eunice Gutiérrez Medina es persona natural que actúa en nombre propio (art. 10 del D. 2591 de 1991); y por pasiva Ministerio de Educación Nacional a quien se le ha solicitado la homologaciones de un título del área de la salud (art. 13 del D. 2591 de 1991).

**Procedibilidad de la acción de tutela.** Dado su carácter subsidiario y residual la acción de tutela no procede *“cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”* (art. 6-1 D. 2591/91). Así mismo, no procede *“cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”* (art. 6-5 D. 2591/91)

Por otra parte, dadas la naturaleza especial de la acción y su finalidad constitucional de amparar en forma inmediata y urgente el derecho constitucional fundamental, el tutelante debe acudir en forma inmediata o al menos en un plazo razonable ante los jueces de la República, en búsqueda del amparo de sus derechos fundamentales.

En el asunto sub examine para efectos de determinar la procedibilidad de la presente acción, la parte actora no cuenta con otros mecanismos para el amparo de los derechos invocados pues tratándose de la protección del derecho fundamental de petición<sup>1</sup>, el ordenamiento jurídico colombiano no dispone de un mecanismo idóneo y eficaz diferente a la acción de tutela que le permita efectivizar su derecho constitucional de petición y, en cuanto a la inmediatez, se estima que acudió en un término prudencial a invocar la protección de sus derechos, por lo tanto, se procederá a examinar de fondo el asunto objeto de conflicto, para efectos de determinar la ocurrencia o no de la vulneración del derecho fundamental y su eventual protección de tutela.

#### **Problema jurídico.**

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, se debe determinar si el Ministerio de Educación Nacional vulneró el derecho fundamental de petición y debido proceso de la señora Astrid Eunice Gutiérrez Medina, al no resolver en término su recurso de reposición subsidio apelación contra la Resolución No. 17955 del 19 de noviembre de 2018 mediante la cual se dispuso negar la convalidación del título de Odontóloga de la Universidad de Carabobo Venezuela, el cual fue radicado con No. 2018-ER-298397 el 3 de diciembre de 2018 (Folios 15 a 32).

Por su parte, la entidad accionada afirma que no se han decidido los recursos en razón a la complejidad del tema que implica una evaluación académica por parte de la Comisión Nacional intersectorial para el aseguramiento de la calidad de la educación superior y la imposibilidad del Ministerio de atender la cantidad de solicitudes de convalidación ante los fenómenos de migración e internacionalización de la oferta educativa que ha desbordado la capacidad operativa del Ministerio lo cual constituye un hecho insuperable.

De acuerdo con la presentación de la tesis del accionante, en este caso resulta imperioso revisar y atender el precedente jurisprudencial en relación con *i)* El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance, *ii)* Recursos presentados ante la administración como expresión del derecho de petición *iii)* la procedibilidad de la acción de tutela por la no resolución oportuna a un recurso interpuesto contra un acto administrativo, vulneración del derecho de petición y el debido proceso administrativo, *iv)* El derecho fundamental al trabajo y a elegir libremente profesión u oficio, *v)* El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional y, el estudio del *vi)* caso concreto

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-138 de 2017.

## **i) El derecho de petición: su naturaleza, contenido, elementos y alcance<sup>2</sup>**

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo en términos del artículo 23 de la Constitución Política, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. (...)”.

Reiteradamente la Corte ha señalado que el derecho de petición en su contenido<sup>3</sup> comprende los siguientes elementos<sup>4</sup>: i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibir las o se abstengan de tramitarlas (núcleo esencial)<sup>5</sup>; ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material<sup>6</sup>, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y iii) de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y iv) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido<sup>7</sup>.

Sobre este último punto, vale recordar que la Corte se encargó de diferenciar claramente el derecho de petición y el derecho a lo pedido, cuyos conceptos, aunque diversos, suelen confundirse frecuentemente. Los criterios que desde sus inicios fijó la Corporación, en sentencia T-242 de 1993, para efectos de establecer esas diferencias se transcriben a continuación:

*“(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”*

La Corte ha expresado que una respuesta es: **i) suficiente** cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sala Octava de Revisión sentencia T-192 del quince (15) de marzo de dos mil siete (2007) Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS

<sup>3</sup> Ver, entre muchas, Corte Constitutionnel sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>4</sup> Ver Corte Constitucional sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearón algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

<sup>5</sup> Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>6</sup> Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>7</sup> Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras. sentencia T-242 de 1993 *“(...) no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”*

pretensiones<sup>8</sup>; ii) **efectiva** si soluciona el caso que se plantea<sup>9</sup> (C.P., Arts. 2º, 86 y 209) y iii) **congruente** si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>10,11</sup>

En síntesis, la Corte Constitucional ha consolidado su jurisprudencia sobre el derecho de petición en los siguientes términos:

*“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible<sup>12</sup>; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares<sup>13</sup>; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición<sup>14</sup> pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa<sup>15</sup>; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;<sup>16</sup> y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”<sup>17</sup>.*

Por consiguiente, se garantiza este derecho cuando la persona obtiene por parte de la entidad demandada una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable a su petición.

## **ii) Recursos presentados ante la administración una forma de ejercitar el derecho de petición<sup>18</sup>**

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 respecto a los recursos los artículos 13 y 15 de la Ley 1755 de 2015 establecen que **éstos son una forma del derecho de petición** ya que “*toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo*”<sup>19</sup>.

Así pues, ha señalado la Corte Constitucional, que estos son el **desarrollo del derecho de petición**, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencias T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-581 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>10</sup> Corte Constitucional Sentencia T-669 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>11</sup> Cf. Sentencia T-627 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>12</sup> Corte Constitucional Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

<sup>13</sup> Al respecto puede consultarse de la Corte Constitucional la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>14</sup> Corte Constitucional Sentencia T-1104 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda.

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

<sup>16</sup> Corte Constitucional Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>17</sup> Corte Constitucional Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>18</sup> Corte Constitucional Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017, Magistrada sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

<sup>19</sup> Ley 1755 de 2015 Artículo 13 “(.) Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. (...)”.

tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”<sup>20</sup>. En el mismo sentido, ha reiterado en diversas oportunidades que el uso de los recursos en el procedimiento administrativo y su agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción contencioso administrativa, es una **expresión más** del derecho de petición<sup>21</sup>.

Los recursos son **una forma de ejercitar el derecho de petición**. En ese contexto, también ha establecido que el ejercicio de estos recursos está atado al núcleo esencial del derecho de petición. Lo anterior supone la obligación para la administración de dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada, lo cual exige que la respuesta se dé en los términos regulados por dicho procedimiento, siempre que éste responda a las anteriores pautas. Por lo tanto, es indudable que los recursos se guían por los principios del derecho de petición y son una modalidad de su ejercicio, pero eso no es equivalente a establecer que éstos sean un elemento estructural del mismo. Bajo esa lógica, todos los procedimientos judiciales en todas las ramas del derecho serían elementos estructurales del derecho de petición, cuando en realidad son manifestaciones del ejercicio de ese derecho.

El objeto directo del Título III, Capítulo VI, y del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 no es regular el régimen del derecho de petición, que ya fue desarrollado en su estructura y principios mediante la Ley 1755 de 2015, sino establecer el procedimiento para cuestionar actos administrativos definitivos, cuyo ejercicio es un requisito para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa. Es decir, busca regular una modalidad de las solicitudes del derecho de petición, la contradicción de una decisión

### iii) La procedibilidad de la acción de tutela por la no resolución oportuna a un recurso interpuesto contra un acto administrativo. Vulneración del derecho de petición y el debido proceso administrativo.

La Corte Constitucional frente al tema ha reiterado que la no resolución de un recurso por parte de la entidad encargada de resolverlo, vulnera no sólo el derecho de petición, sino también el debido proceso administrativo. En efecto se ha dicho<sup>22</sup>:

*“La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho de petición, junto con el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, resultan vulnerados por la no-resolución oportuna a un recurso interpuesto contra un acto administrativo, inclusive, se ha afirmado que si lo que pretende la entidad al no emitir la respuesta correspondiente, es que ocurra el fenómeno del silencio administrativo negativo, esto no impide que se dé respuesta al peticionario, pues de lo contrario, se desnaturalizaría el núcleo esencial del derecho de petición.*

*En sentencia T-304 de julio primero (1) de 1994, M.P. doctor Jorge Arango Mejía, dijo la Corte: “Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.*

*(...)*

*“No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues si él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir las decisiones.*

*“Si bien el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (...) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso, aquél conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver” (Subrayado fuera del texto original).”*

<sup>20</sup> Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>21</sup> Sentencia T-929 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. “3.2. Igualmente, esta Corporación, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contencioso administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”.

<sup>22</sup> Sentencia T-965 de 2001

#### iv) El derecho fundamental al trabajo y a elegir libremente profesión u oficio<sup>23</sup>

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, matriculas o certificaciones públicas en las cuales se da fe de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido en instituciones aptas para expedirlo.”<sup>24</sup>*

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.”<sup>25</sup>*

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.”<sup>26</sup>*

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

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T - 106 de 1993, Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL, Ref.: Expediente T- 5502, Peticionario: Alberto Betancourt Mendivil.

<sup>25</sup> 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-1'869.981, Peticionario: Carlos Andrés Suárez Amador.

<sup>26</sup> 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 12º de la Ley 842 de 2003, Demandantes: René Horacio Torres López y otro.

de idoneidad<sup>27</sup>; 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.

#### **v) El trámite de convalidación de títulos otorgados por institución de educación superior extranjera ante el Ministerio de Educación Nacional<sup>28</sup>**

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.

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. ibidem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, "el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada" (artículo 9o. ibidem), "el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias" (artículo 11o. ibidem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibidem). 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."<sup>29</sup>*

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

<sup>27</sup> Consejo de Estado – Sección Primera-, mediante sentencia del 22 de octubre de 2015.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

*"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."*<sup>30</sup>

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 a la accionante la **Resolución 20797 del 9 de octubre de 2017**<sup>31</sup> del Ministerio de Educación Nacional<sup>32</sup>, 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.  
(...)"*

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 términos para proferir la decisión de convalidación, el artículo 12 de la resolución 20797 de 2017 señala:

*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.*

**vi) Caso concreto.** En el presente caso observa el despacho que el accionante interpuso recurso de reposición, subsidiario el de apelación contra la resolución 17955 del 19 de diciembre de 2018 negó la solicitud de convalidación del título, en ejercicio del derecho de petición.

<sup>30</sup> Artículo 2o. de la ley 72 de 1993, modificado por el artículo 64 del Decreto 2150 de 1995

<sup>31</sup> 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

<sup>32</sup> 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.

Se observa que el mismo fue elevado ante la entidad el 3 de diciembre de 2018 bajo el radicado 2018 ER 298397.

La entidad accionada no ha resuelto el recurso interpuesto, luego de 5 meses de haberlo presentado

Acogiendo el precedente jurisprudencial, se evidencia que en el presente asunto la entidad accionada ha vulnerado los derechos fundamentales de petición y al debido proceso, toda vez que como lo señala la H. Corte Constitucional el silencio administrativo negativo no fue concebido para relevar a la administración de su deber de dar pronta y oportuna respuesta a los recursos presentados.

Aunado a lo anterior, si se diera aplicación a los términos para decidir los recursos en el procedimiento administrativo, tenemos que los mismos deben surtirse dentro de los tres meses siguientes a su interposición, pero en el caso concreto vemos que han pasado más de 5 meses sin que se profiera decisión alguna, por lo anterior, se concederá el amparo solicitado por la señora **Astrid Eunice Gutiérrez Medina** identificada con cédula de ciudadanía No.1.127.944.223

Conforme con los artículos 74 y ss. de la Ley 1437 de 2011 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, luego de ser admitidos por cumplir los requisitos legales; si es del caso la práctica de alguna prueba debe señalar un término no mayor de 30 días, el cual se podrá prorrogar por una sola vez sin que exceda de 30 días; finalmente, el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que se vence el término probatorio.

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** de la accionante Astrid Eunice Gutiérrez Medina, 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 conforme con los artículos 74 y ss. de la Ley 1437 de 2011 proceda a resolver el recurso de reposición, subsidiario, de apelación instaurados contra la Resolución No. 17955 de del 19 de noviembre de 2018 bajo el radicado No.2018-ER-298397 por la señora **Astrid Eunice Gutiérrez Medina** identificada con cédula de ciudadanía No.1.127.944.223, según lo señalado en la parte motiva de este fallo.

**TERCERO.- REQUERIR** a la accionada Nación – Ministerio de Educación Nacional para que remita a este Despacho copia de los actos administrativos con su respectiva constancia de notificación 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,

**ORIGINAL FIRMADO,**

**LUZ MATILDE ADAIME CABRERA**

Juez