

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TUTELA NÚMERO 400-2022

JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., septiembre treinta (30) de dos mil veintidós (2022)

OBJETO DE LA DECISIÓN

Se pronuncia el Despacho sobre la acción impetrada por el Dr. **MILTON GONZÁLEZ RAMÍREZ**, identificado con la C.C. No. **79.934.115**, apoderado judicial de la señora **ADRIANA LÓPEZ CASTRO**, identificada con la C.C. No. 52.933.316, contra la **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN** y la **COMISIÓN NACIONAL INTERSECTORIAL PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR –CONACES**, por vulneración a los derechos fundamentales constitucionales de igualdad, escoger profesión arte u oficio, libertad de aprendizaje e investigación, de trabajo, de conformación del poder político, acceso a cargos públicos.

ANTECEDENTES

El Dr. **MILTON GONZÁLEZ RAMÍREZ**, identificado con la C.C. No. **79.934.115**, apoderado judicial de la señora **ADRIANA LÓPEZ CASTRO**, identificada con la C.C. No. 52.933.316, presenta acción de tutela contra la **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN** y la **COMISIÓN NACIONAL INTERSECTORIAL PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR –CONACES**, para que emitan pronunciamiento sobre los hechos y pretensiones de la parte accionante.

Fundamenta su petición en el artículo 13, 26, 67, 25, 40 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

ACTUACIÓN DEL DESPACHO

De conformidad con el procedimiento reglado en el Decreto 2591 de 1991, el Juzgado, mediante auto de septiembre veinte (20) de dos mil veintidós (2022), dispuso dar trámite a la presente acción de tutela y notificar a las entidades accionadas mediante correo electrónico, a fin de que ejercieran su derecho de defensa y contradicción frente a los hechos y pretensiones indicados por la parte accionante y enunciados en el acápite de antecedentes de esta providencia.

La accionada **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN**, en alguno

de los apartes de la respuesta relacionó lo siguiente:

"En atención al oficio proveniente de su Despacho, mediante el cual se notifica el auto que admite la acción de tutela de la referencia y da traslado del escrito de la demanda para que se dé respuesta, Alejandro Botero Valencia, representante judicial de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, en mi calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, en ejercicio de la delegación efectuada a través de la Resolución No. 20980 de 2014 expedida por la Ministra de Educación Nacional, en virtud del artículo 159 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la oportunidad legal damos contestación en los siguientes términos:

"Frente al auto que vincula a la comisión nacional intersectorial de aseguramiento – conaces".

"Frente al auto de 16 de septiembre de 2022 emitido por el Despacho, cabe precisar que la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES-, creada mediante Decreto 2230 de 2003, en los términos del Artículo 45 de la Ley 489 de 1998 es un órgano consultivo y asesor perteneciente al Sector Administrativo de la Educación, encargado de realizar la valoración técnico académica, pues son los expertos académicos que cuentan con la competencia reglamentaria y académica para brindar respuestas de fondo respecto a los trámites de convalidación que deban tramitarse por el criterio de evaluación académica, conforme a la Resolución No. 10414 de 2018 y Resolución 17879 de 2021, proferida por esta entidad".

"De acuerdo con lo anterior, se solicita respetuosamente al Despacho, desvincular a la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES".

"Frente a los argumentos expuestos por la accionante, es importante resaltar que, la solicitud de convalidación del título de LICENCIADA EN DERECHO, otorgado el 10 de octubre de 2018, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, MÉXICO, registrada mediante el 2020-EE-221807 a nombre de la señora ADRIANA LOPEZ CASTRO, fue resuelta de fondo mediante la Resolución 007903 de 7 de mayo de 2021, la cual negó la solicitud de convalidación. Por lo anterior la solicitante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra este acto administrativo, confirmándose la decisión inicialmente adoptada, a través de la Resolución 3147 de 9 de marzo de 2022 y Resolución 011861 de 23 de junio de 2022, que resolvieron de fondo los referidos medios de impugnación respectivamente".

"Cabe precisar que la solicitud de convalidación se radicó en vigencia de la Resolución 10687 de 2019".

"Por lo anterior el acto administrativo que decidió sobre la petición en comento se encuentra en firme en los términos del numeral 2 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que fue debidamente notificada la decisión adoptada frente a los recursos interpuestos por la accionante, agotándose de esta manera la actuación administrativa en el presente caso".

La legalidad del procedimiento de convalidación

"El proceso de convalidación de títulos otorgados en el exterior es un proceso por medio del cual se establece la equivalencia de un título otorgado en el exterior con los programas ofrecidos en Colombia, esto no solo para títulos del área de salud, sino para todos los casos, fundamentado en el numeral 11 del artículo 1 de la Resolución 10687 de 2019, el cual establece:

"(...)11. Convalidación: Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismos efectos académicos y jurídicos, que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas. (...)".

*"En caso tal de que se dé inicio al trámite y evaluación de la solicitud de convalidación, previo concepto de viabilidad, se adelanta en primer término un examen de legalidad de la institución, del programa y del título otorgado, superada la cual, se aplicará alguno de los tres criterios de evaluación dispuestos en las subsecciones I, II y III del Capítulo III, las cuales son: **Acreditación o Reconocimiento de Calidad; Precedente Administrativo; y Evaluación***

Académica. De conformidad con el párrafo del artículo 18 de la resolución antes mencionada, de no aplicarse el criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad, o el de precedente administrativo, la misma será sometida al criterio de evaluación académica. Lo que implica su revisión por parte de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES-, la cual es la encargada de realizar la valoración técnico académica, pues son los expertos académicos de la CONACES los que cuentan con la competencia reglamentaria y académica para brindar respuestas de fondo respecto a los trámites de convalidación que deban tramitarse por el criterio de evaluación académica, conforme a la Resolución No. 16460 de 2015, proferida por esta entidad”.

“En lo referente al proceso de convalidación y a la aplicación de criterios diferentes para ciertos tipos de carreras, la necesidad de estatuir una regulación del ejercicio de las profesiones en Colombia tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de 1991, el cual consagra que «Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.

Proceso de convalidación de títulos (Resolución 10687 de 2019)

“El solicitante debe radicar en formato digital a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional los documentos allí requeridos. Luego, se habilitará al solicitante el pago de la solicitud de convalidación de acuerdo con lo señalado en los artículos 7 y 8 de la presente resolución”.

“Adicional, cuando se solicite la convalidación de títulos de pregrado en Derecho, Contaduría y Educación, se deberán aportar, además de los requisitos establecidos en los artículos 3 y 4 de la presente resolución, los estipulados en el artículo 5 ibidem. La solicitud de convalidación implica el pago de una tarifa por la prestación de los servicios de evaluación de los documentos, con excepción del ciudadano colombiano que ostente la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas. El pago de la tarifa no asegura la convalidación del título y no podrá solicitarse su reembolso o devolución”.

“Durante la actuación administrativa, el Ministerio de Educación Nacional conserva la potestad de analizar de manera permanente la información relacionada con: i) naturaleza jurídica de la institución que otorga el título; ii) naturaleza jurídica del título otorgado; iii) autorización dada por la autoridad competente en el país de origen para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior; y iv) condiciones y características de los documentos radicados (formatos, contenidos, escritura original, país de origen, logos, sellos, firmas, denominaciones, fechas, duración, etc.)”.

“El Ministerio de Educación Nacional, mediante acto administrativo motivado, decidirá de fondo la solicitud resolviendo convalidar o no el título sometido al trámite, dentro de los términos establecidos para los criterios aplicables para la convalidación de títulos”.

“Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional notificará el acto administrativo 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 de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad para la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en los artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces”.

“Mediante el criterio de evaluación académica 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 permita o niegue la convalidación del título”.

“Por último, 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”.

Las actuaciones que surte la CONACES en los tramites de convalidación de títulos

“La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior – CONACES realiza el estudio de los trámites de convalidación exclusivamente a través del criterio de evaluación académica contemplado en el artículo 17 y 18 de la Resolución 10687 de 2019, y tiene la función de:

“(…) estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permitan o nieguen la convalidación del título, a través de un análisis técnico integral, en el que se evalúan aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los periodos académicos; y, iv) modalidad. (...) La evaluación académica también resulta procedente para: i) determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida; ii) establecer la denominación del título a convalidar; iii) establecer el área y núcleo básico del conocimiento, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior - SNIES o el que haga sus veces; iv) aclarar evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación; o, v) establecer la existencia de diferencias o similitudes entre títulos obtenidos por un mismo solicitante, en virtud de programas que otorguen doble titulación del mismo nivel de formación (...).”

*“Para ello, los COMISIONADOS deben estar constantemente actualizados en los sistemas educativos de los diferentes países respecto de los títulos que son objeto de su concepto, soportado en el grupo legal del Ministerio de Educación Nacional, siguiendo los protocolos de evaluación destinados para ello, investigando los aspectos curriculares de los programas a evaluar, la forma de desarrollo de los mismos entre otros, **siempre guardando la independencia académica como órgano asesor del Ministerio (artículo 4 del Decreto 5012 de 2009)**”.*

“La principal razón de la evaluación académica se encuentra íntimamente ligada a la necesidad y responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional como entidad encargada, entre otras funciones, de ejercer la Inspección y Vigilancia de las Instituciones de Educación Superior en el país, con la particularidad de que, como no le es posible ejercer dicho control frente a instituciones de educación extranjeras, es necesario, lógico y viable que se encargue de ejercer cierto control sobre los títulos que convalida para determinar la idoneidad de los mismos, al respecto la Corte Constitucional expresa:

“(…)71. La Sala Plena ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre asuntos que tienen que ver directamente con normas que regulan la convalidación de títulos, oportunidades en las que su análisis ha teniendo en cuenta derechos tales como escoger profesión u oficio, específicamente respecto de la obligación estatal de regular títulos de idoneidad, y otros derechos fundamentales, como la educación”.

*“En línea con lo anterior, para surtir el análisis sobre el título de idoneidad de los títulos sometidos al proceso de convalidación, el **Ministerio de Educación Nacional se soporta en el criterio de expertos académicos de la CONACES, que poseen el conocimiento requerido y la amplia experiencia para determinar si el título sometido a convalidación tiene la formación que en Colombia se exige** (considerando todos los aspectos como duración, formación previa cuando sea requisito, contenidos curriculares, metodología, orientación de las asignaturas, prácticas y procedimientos desarrollados, entre otros) y así poder establecer si la persona desarrolló las competencias necesarias para acreditar la idoneidad del título, el cual, en caso de convalidarse, podría traer aparejado un riesgo social”.*

“Con el fin de reglamentar el funcionamiento de las Salas de la CONACES, el Ministerio de Educación Nacional y MIN CIENCIAS expedieron la Resolución 10414 de 2018, consagrando en el numeral 3 del artículo 13 que las Salas de Evaluación tienen como función, entre otras, la de «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». A su turno, el artículo 19 ibidem, señala los requisitos que deben contar los integrantes de las salas de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior – CONACES”.

*“De lo anterior se tiene que es el referido consejo de expertos con las capacidades idóneas de sus integrantes quienes deben evaluar y definir la posibilidad de convalidación de un título como en este caso del área de la salud, **estando impedido el juez de instancia para subrogarse competencias que el ordenamiento jurídico no le ha otorgado y exponer de forma irresponsable al sistema de salud con interpretaciones sin la experticia requerida para tal labor.** Se recuerda que cualquier inconformidad en los trámites de convalidación, debe surtirse ante el juez contencioso bajo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que cuenta con las herramientas (decreto de dictamen pericial o testimonio técnico), para validar y someter a estricto estudio el procedimiento de convalidación de forma completa demostrando que en sede de tutela no pueden absolverse las situaciones planteadas por la accionante”.*

*“Así, lo que ha decantado la Corte Constitucional es que, **la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece - con la excepción dicha (mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable)- la acción ordinaria”.***

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

Como se sabe, la acción de tutela, consagrada en la Constitución Política de Colombia, en su artículo 86, se ha concebido como un mecanismo de procedimiento preferente y sumario, que todo ciudadano tiene ante los jueces de la República, para que por ella misma o interpuesta persona reclame la protección de sus derechos fundamentales vulnerados por alguna autoridad pública o particular, mediante acción u omisión propia.

Del análisis de la normatividad comentada, se deduce que la procedencia de la acción de tutela se encuentra supeditada a la concurrencia de cuatro aspectos: Que se trate de un derecho constitucional fundamental, que ese derecho sea vulnerado o amenazado, que la violación del derecho provenga de autoridad pública o excepcionalmente de un particular y que no exista otro medio de defensa Judicial.

Como efectivamente se trata de un derecho fundamental, es del caso hacer algunas:

CONSIDERACIONES

1.-De la procedencia de la acción de tutela

La Acción de Tutela, es un mecanismo constitucional, cuyo objeto son los Derechos fundamentales y su finalidad es la protección de los mismos frente a acciones u omisiones de funcionarios públicos o de particulares que tiendan a menoscabarlos.

Además, constituye un mecanismo de origen constitucional de carácter

subsidiario. Esto significa que la Acción de Tutela sólo procede a falta de una específica institución procedimental para lograr el amparo del derecho sustancial, de conformidad con lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Nacional. La Acción de Tutela no es un medio sustitutivo de los demás procedimientos que consagra nuestro ordenamiento jurídico tendiente a defender los derechos fundamentales.

De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Carta Fundamental, penúltimo inciso, desarrollado en el artículo 6º, numeral 1º del Decreto 2591 de 1991 es condición negativa de procedibilidad de la Acción de Tutela que el afectado disponga de otro medio de defensa judicial. Esta condición clara y precisa, confirma el carácter subsidiario y excepcional de la aludida institución.

2.- Del caso concreto, tenemos que la acción invocada se centra en obtener respuesta a la solicitud enunciada en el acápite de antecedentes de la presente providencia.

Sobre los derechos invocados como vulnerables es de traer a colación lo dicho por la Honorable Corte Constitucional en algunos de sus fallos, así:

Frente a la presunta vulneración del **Derecho a la Igualdad** conviene anotar lo sostenido por la Corte Constitucional:

"(...) El objeto de la garantía ofrecida a toda persona en el artículo 13 de la Carta no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idénticos trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezcan, se favorezca o se acreciente la desigualdad, para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes (...)".

"(...) La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en derecho no es otra cosa que la justicia Concreta" Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-094 del 27 de febrero de 1993) (...)".

Con relación al **Derecho a la Libertad de Escoger Profesión u Oficio**, la Corte Constitucional en apartes de la Sentencia T-282 de 2018, hizo alusión a lo siguiente:

"(...) El artículo 26 de la Constitución Política consagra el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio como aquella facultad que tiene todo individuo de elegir la actividad económica, creativa o productiva de la cual, en principio, derivará la satisfacción de sus necesidades o empleará su tiempo. En efecto, esta Corporación ha señalado que "[l]a libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona [que] involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley (...)".

"(...) En igual sentido, en la sentencia T-906 de 2014 se determinó que: "el régimen constitucional le permite a toda persona escoger la actividad lícita, profesional o no, a la que habrá de dedicarse teniendo en cuenta su vocación, capacidades, tendencias y perspectivas, con el fin de que pueda cumplir el rol que desea en sociedad, al tiempo que obtiene lo necesario para su sostenimiento y para realizarse como individuo (...)"

"(...) Adicionalmente, se ha considerado que dicha libertad es manifestación del principio fundamental de respeto al libre desarrollo de la personalidad, adquiriendo especial importancia en la medida en que su ejercicio también opera en uno de los campos que más dignifica al ser humano, es decir, el del trabajo. Ciertamente, este Tribunal ha destacado que el ámbito de protección del derecho al trabajo entraña la garantía de la libertad en su ejercicio, de tal manera, la potestad de elegir una profesión u oficio se deriva directamente del respeto a la libertad individual de escogencia de una actividad laboral (...)"

En lo atinente al **Derecho a la Libertad de Aprendizaje e Investigación**, la Corte Constitucional en Sentencia T-196 de 2021, indicó:

"la Corte ha señalado que tal condición, sin distinción por razón de la edad, se debe a que "(...) es inherente y esencial al ser humano, [dignifica a] la persona (...), además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura". Por ello, es considerado como el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales, tales como la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Asimismo, como el medio necesario para hacer efectivos otros derechos de raigambre fundamental, por ejemplo, la igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo"

En lo concerniente al **Derecho al Trabajo**, la Corte Constitucional en apartes de la Sentencia T-611 de 2001, enunció lo siguiente:

"(...) El derecho al trabajo tiene una doble dimensión: individual y colectiva, reconocida en la Constitución. El aspecto individual se refiere a la facultad que tiene toda persona de elegir y ejercer profesión u oficio en condiciones dignas y justas. En la dimensión colectiva 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 (...)"

"(...) La interpretación legal propia de la justicia ordinaria tiene como objetivo la resolución de un caso, de una contradicción o disparidad entre trabajador y empleador. La valoración jurídica se realiza especialmente mediante la aplicación de reglas que pretenden definir inequívocamente los derechos y obligaciones derivados de una relación contractual en el que prima el ejercicio de la voluntad de las partes. Si bien existen derechos inalienables del trabajador la potestad de negociación continúa desempeñando un papel decisivo en la definición de derechos y obligaciones intrínsecas a la actividad laboral y productiva de una empresa. Ese conjunto de derechos y obligaciones constituye el marco de interpretación del juez laboral allí, deben resolverse las diferencias o propiciar el acuerdo entre las partes. Si el sistema de reglas que define la relación contractual laboral se agota y se llega a una situación de duda, el sistema posee una cláusula de cierre en la que toda duda se resuelve a favor del trabajador (...)"

"(...) La interpretación constitucional recae sobre un objeto de mayor complejidad el derecho al trabajo como uno de los valores esenciales de nuestra organización política, 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, así como los principios mínimos fundamentales a los que debe sujetarse el legislador en su desarrollo y la obligación del Estado del desarrollo de políticas de empleo hacen del derecho al trabajo un derecho de central importancia para el respeto de la condición humana y cumplimiento del fin de las instituciones. La interpretación que surge de la dimensión constitucional descrita no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales. La protección del derecho al trabajo desde la interpretación constitucional tiene el propósito de optimizar un mandato

en las más altas condiciones de racionalidad y proporcionalidad sin convertirlo en el derecho frente al cual los demás deben ceder (...)”.

Sobre el **Derecho a la Conformación del Poder Político**, la Corte Constitucional en apartes de la Sentencia SU-073 de 2021, señaló:

“Frente a los derechos políticos sostuvieron que el artículo 23.1 literal c) de la Convención Americana sobre Derechos humanos define que todo ciudadano tiene derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a la conformación del poder político. Alegaron que se presentó discriminación de trato, entre los congresistas de la bancada de oposición y los senadores de los restantes partidos políticos. Asimismo, consideraron vulnerado el derecho al debido proceso, producto de la negación del derecho a la réplica y a la terminación intempestiva de la sesión plenaria en la que se realizaba el debate de control político. También aseguraron vulnerado el derecho a la participación política, pues el debate de control político no contó con plenas garantías democráticas que establece la Constitución, comoquiera que los congresistas no tuvieron oportunidad de intervenir en condiciones de igualdad y bajo el marco reglamentario existente”.

“Con el fin de cumplir este objetivo, en esta primera consideración, se abordarán los siguientes ejes temáticos: (i) los elementos definitorios de un régimen democrático; (ii) los partidos y movimientos políticos democráticos y su importancia para la conformación de los regímenes políticos. Posteriormente, (iii) la relevancia de los partidos y movimientos políticos de oposición. En este punto, nos referiremos al derecho comparado; (iv) el alcance de las modificaciones introducidas por el Constituyente de 1991 a la regulación sobre partidos políticos de oposición; y (v) el contenido del Acuerdo de Paz y su implementación a través de la Ley 1909 de 2018”.

“El pluralismo, como hecho social y su consecuente reconocimiento constitucional, produce que las personas busquen influir en la conformación de las autoridades públicas encargadas de adoptar las determinaciones dirigidas a la solución de las problemáticas sociales. Emerge así la actividad política. Esta, por excelencia, se realiza a través de la suma de individuos mediante acciones colectivas como movimientos sociales, grupos de presión o partidos políticos. Entre estas tres formas de acción colectiva existen diferencias y cada una de ellas cumple funciones múltiples y tiene diferentes importancias. La actividad política no se agota en el trabajo al interior de partidos políticos, pues la misma tiene muchas escalas territoriales, por ejemplo, el trabajo local, barrial, sectorial, gremial o nacional. Cada una de estas formas de acción política se realiza de manera diferente y en espacios e instituciones diferentes”.

“Rápidamente se comprendió que el concepto de democracia evoca igualdad de derechos, simetría y ausencia de jerarquías, en últimas “ciudadanía”. En la modernidad la ciudadanía es horizontalidad. En ese contexto los partidos políticos cumplen funciones importantes y positivas en la conformación de un régimen político democrático. Para ello, es determinante una adecuada legislación electoral. La legislación electoral no basta para crear un régimen democrático. Como se ha indicado se requieren otros elementos. Pero instituciones y reglas sobre elecciones claras y predictibles, sí permite que los demás elementos concurren en la misma vía. Como lo indica el pie de página 60 de esta providencia, la legislación electoral sirve como estímulo para la creación de un régimen político democrático. La literatura especializada indica que, cuando los partidos políticos funcionan adecuadamente, con base en una legislación electoral que así lo exija, son instituciones que se forman en torno a una plataforma ideológica y a un programa de gobierno que propone la solución a una agenda amplia de problemas sociales y ofrece alternativas sobre las tareas que debe asumir el Estado”.

Con relación al **Derecho al Desempeño de Funciones y Cargos Públicos**, la Corte Constitucional en su sentencia T-431 de 2011, enuncia:

“(…) La carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho con los siguientes objetivos: (i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y

deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta (...)”.

“(...) En consecuencia, la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social de Derecho con los siguientes objetivos: (i) realizar la función administrativa (art. 209 superior) que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) cumplir con los fines esenciales del Estado (art. 2 constitucional) como lo son el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, (iii) garantizar el derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político a través del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 de la Constitución), (iv) proteger el derecho a la igualdad (art. 13 de la Carta), y (v) salvaguardar los principios mínimos fundamentales de la relación laboral contemplados en el artículo 53 de la Carta (...)”.

“(...) La carrera administrativa también busca la preservación y vigencia de los derechos fundamentales de las personas de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos y ejercitar su derecho al trabajo en igualdad de condiciones y oportunidades, con estabilidad y posibilidad de promoción, según la eficiencia en los resultados en el cumplimiento de las funciones a cargo (CP, arts. 2o., 40, 13, 25, 40, y 53) (...)”.

“(...) En este sentido, el sistema de carrera administrativa está íntimamente vinculado con la protección del derecho político a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (Art. 40-7 C.P.) en condiciones que satisfagan la igualdad de oportunidades. La exigencia de un concurso público de méritos permite, a partir de un procedimiento abierto y democrático, que los ciudadanos, sin distinción ni requisitos diferentes a las calidades profesionales que se exijan para el cargo correspondiente, pongan a consideración de las autoridades del Estado su intención de hacer parte de su estructura burocrática. Además, como se ha indicado, dicho mecanismo de selección debe responder a parámetros objetivos de evaluación, lo que impide tratamientos discriminatorios injustificados en el acceso al servicio público (...)”.

“(...) El numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política establece el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en condiciones de igualdad en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede, entre otras, tener acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, acogiéndose a las reglas del concurso público y con sujeción a los méritos y calidades propios (C.P. art 125). Esta posibilidad se deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, reconociendo la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, declara que pueden acceder “a todas las dignidades, todos los puestos o empleos, según su capacidad y sin otra distinción que aquella de sus virtudes y talentos (...)”.

SOBRE LA CARGA DE LA PRUEBA

La Corte Constitucional en sentencia T-571 de 2015 sobre el principio de la carga de la prueba en tratándose de acciones de tutela, concluyó que quien la instaura al estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones, sin perjuicio que la misma se invierta cuando existe un estado de indefensión o la imposibilidad fáctica o jurídica que probar los hechos que se alegan.

“(...) “El artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los

hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes (...)"

Así pues, la tutela solo sería procedente siempre y cuando se logre demostrar que el medio idóneo mencionado resulta ser ineficaz en el caso en concreto, lo cual una vez revisada la documental obrante dentro del expediente no sucede, pues como se mencionó en líneas anteriores la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que la procedencia del amparo se encuentra sujeta a que el accionante acredite sumariamente las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados.

Finalmente tampoco se observa la existencia de una posible configuración de un perjuicio irremediable, que, como se sabe, debe reunir las condiciones de ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ser grave, es decir, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; ser urgente, es decir, que exija la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza; ser impostergable, es decir, acreditar la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos.

Al tratarse de un acto administrativo de carácter particular y concreto este no se puede revocar sin el consentimiento expreso del titular, lo cual se encuentra plenamente establecido tanto en el Código Contencioso Administrativo anterior como en el actual, dicha autorización procede al presentarse dos situaciones: (i) cuando se trata de un acto ficto o presunto y (ii) cuando el mismo fue obtenido a través de medios ilegales o fraudulentos, si la Administración no cuenta con dicha autorización, esta deberá demandar su propio acto ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

La acción es **IMPROCEDENTE** como quiera que no es el mecanismo judicial al que se debe acudir para controvertir actos administrativos, pues el accionante puede acudir a los medios de control ante la **JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**, a los cuales, si es su deseo, puede recurrir para demandar la legalidad o ilegalidad de la decisión tomada por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN** y la **COMISIÓN NACIONAL INTERSECTORIAL PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR –CONACES**.

Sin más consideraciones, asistiéndole a la parte accionante otros mecanismos para prosperar lo pretendido, es del caso declarar **IMPROCEDENTE** la acción objeto de decisión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DECISIÓN

En Mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE, la acción invocada por el Dr. **MILTON GONZÁLEZ RAMÍREZ**, identificado con la C.C. No. **79.934.115**, apoderado judicial de la señora **ADRIANA LÓPEZ CASTRO**, identificada con la C.C. No. 52.933.316, contra la **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN** y la **COMISIÓN NACIONAL INTERSECTORIAL PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR – CONACES**

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes por el medio más expedito.

TERCERO: Si la presente decisión no fuere recurrida, remítase la actuación a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LA JUEZ,

**ORIGINAL FIRMADO POR:
LEÍDA BALLÉN FARFÁN**

JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO
DE BOGOTÁ D.C.

La anterior providencia fue notificada por
anotación en estado:

No. 156 del 03 de octubre de 2022

CAMILO BERMÚDEZ RIVERA
SECRETARIO

LM

INFORME SECRETARIAL

Bogotá D.C., septiembre treinta (30) de dos mil veintidós (2022). Al despacho de la señora Juez en la fecha, informando que por reparto nos correspondió la presente acción de tutela la cual se radicó con el No. **2022-415**. Sírvase proveer.

**ORIGINAL FIRMADO POR:
CAMILO BERMÚDEZ RVERA
SECRETARIO**

JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
D.C., septiembre treinta (30) de dos mil veintidós (2022)

De conformidad con el procedimiento reglado en el decreto 2591 de 1991, el Juzgado procede a dar el trámite correspondiente a la acción de tutela No. **2022-415**, instaurada por el Doctor **RAFAEL SOTO BELTRÁN**, identificado con la C.C. No. **19.146.756**, apoderado judicial de señora **KAREN ROCÍO SOTO IZQUIERDO**, identificada con la C.C. No. **80.169.649**, contra la Doctora **CLAUDIA ADRIANA DEL PILAR GARCÍA FINO, DIRECTORA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES**, por vulneración a los derechos fundamentales constitucionales de igualdad, petición, debido proceso, acceso a la administración de justicia.

En consecuencia, líbrese oficio con destino a la Doctora **CLAUDIA ADRIANA DEL PILAR GARCÍA FINO, DIRECTORA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES** y/o quien haga sus veces, para que en el término de un (1) día, se pronuncien sobre los hechos y pretensiones incoados por la parte accionante.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LA JUEZ,

**ORIGINAL FIRMADO POR:
LEIDA BALLÉN FARFÁN**

JUZGADO DIECINUEVE LABORAL DEL
CIRCUITO DE BOGOTA D.C.

La anterior providencia fue notificada por
anotación en estado:

No. 156 del 03 de octubre de 2022

CAMILO BERMÚDEZ RIVERA
SECRETARIO

LM