

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00147-00
ACCIONANTE:	DIANA MARGARITA MURCIA VILLAREAL
ACCIONADO:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ASUNTO:	FALLO DE TUTELA N°. 059

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Diana Margarita Murcia Villareal, identificada con cédula de ciudadanía N°. 52.709.701, a través de apoderada judicial, en contra del Ministerio de Educación Nacional - Subdirección de Aseguramiento de la Educación Superior, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales: al libre desarrollo de la personalidad, trabajo, salud, educación, y presunción de buena fe.

I. Objeto

La acción pretende:

1. Se tutelen los derechos fundamentales al desarrollo de la libre personalidad, trabajo, salud, educación y buena fe, vulnerados por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional.
2. Continuar con el análisis académico del radicado No. 2020-EE-240958 para convalidar el título de ESPECIALISTA EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA otorgado por la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora –SACPER-. Negritas y subrayas fuera de texto

II. Hechos

Entre los hechos narrados por la accionante se destacan:

1. La Doctora **DIANA MARGARITA MURCIA VILLARREAL**, cursó la especialización **EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA** en la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora –SACPER-entre los años 2014-2017, tiempo en el que, cumplió con el programa académico y, obtuvo su título de especialista.
- (...)
3. En el mes de septiembre de 2017, la accionante, obtuvo su título de especialista **EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA** y continuó estudiando con una beca de perfeccionamiento en **CIRUGIA PLASTICA INFANTIL Y CRANEOFACIAL**, en el **HOSPITAL DE PEDRIATRIA GARRAHAM**, por dos (02) años.

4. En el mes de diciembre de 2020, la accionante regresó a Colombia con el propósito de ejercer su especialidad **EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA** en la ciudad de Cali, una vez convalidará su título.
5. El 2 de diciembre de 2020, radicó por la página web del sistema de información de convalidaciones de educación superior, con número 2020-EE-240958, los soportes para convalidar el título de posgrado como **ESPECIALISTA EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA** otorgado por la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora –SACPER– para poder acceder al mercado laboral.

Entre los soportes radicados en la página web del sistema de información de convalidaciones de educación superior del Ministerio de Educación Nacional, anexó como documento adicional 4, la consulta al Ministerio de Salud de Argentina y, la respuesta dada por este Ministerio, referente con las autorizaciones para certificar los contenidos académicos.

6. El 21 de diciembre de 2020, por correo electrónico, el Sistema General de Convalidaciones, solicitó a la convalidante el sello de apostille o legalización del certificado de asignaturas.
7. El 28 de diciembre de 2020, la convalidante, respondió a Convalidaciones de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, informándole que, el 2 de mayo de 2019, había elevado consulta al Ministerio de Salud de Argentina “para que indicaran el motivo por el cuál no legalizaban los certificados de contenido, carga horaria, certificados de notas y actividad científica o quirúrgica emitidos por SACPER encontrándose debidamente validados por el escribano, en razón a que, estos documentos en Colombia se exigen apostillados.

El 15 de mayo de ese mismo año, el Ministerio de Salud de la República de Argentina, respondió, en los siguientes términos:

“Con respecto a las legalizaciones de diferentes contenidos, se informa que, en esta oficina de certificación de especialidades médicas, sólo se certifican dichas especialidades.

No tenemos autorización por este Ministerio, a sellar ni firmar ningún otro tipo de contenido.”

(...)

8. A finales del mes de diciembre de 2020, la accionante, se postuló en el Centro Quirúrgico de la Belleza de la Ciudad de Cali, como médico especialista en cirugía plástica. (Anexo correos electrónicos de las comunicaciones con este Centro).
9. El 4 de enero de 2021, la convalidante, remitió los soportes a gestión humana del Centro Quirúrgico de la Belleza, para su correspondiente estudio. (Anexo correo electrónico).
10. El 26 de enero del presente año, gestión humana del Centro Quirúrgico de la Belleza, le requiere, a la accionante, la siguiente documentación: copia del título de Médico especialista (universitario), copia de la convalidación del Icfes ministerio de educación y, Constancia de registro de inscripción como médico especialista o tarjeta ReTHUS.

- 11.** *Ese mismo día, la Doctora **DIANA MARGARITA**, responde a gestión humana del Centro Quirúrgico de la Belleza que, puede presentar la copia del título de médico especialista y, el certificado de convalidación en trámite.*
- 12.** *En el Centro Quirúrgico de la Belleza, la doctora **DIANA MARGARITA**, labora como médico general, ayudante de la doctora Carol Baptista y, no como cirujana plástica.*
- 13.** *El 26 de marzo de 2021, mediante auto No. 2021-EE-053064, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional, decretó como prueba, se aportará el certificado de asignaturas apostillado o legalizado e indicó como período de prueba, 30 días.*
- 14.** *El 30 de marzo de 2021, con radicado 2021-ER-101926, se dio respuesta al auto de prueba de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, expresando que, “es imposible, cumplir con la exigencia del numeral 4), artículo 23 de la Resolución No.10687 de 2019; en razón que, el **MINISTERIO DE SALUD DE ARGENTINA**, no se encuentra autorizado para legalizar contenidos académicos.*

Para corroborar lo señalado en el párrafo anterior, se anexan como prueba documental las siguientes:

1. Oficio de fecha 02 de mayo de 2019, elevando consulta al Ministerio de Salud de Argentina, sobre los motivos por los cuales no legalizan los certificados de contenido, carga horaria, certificados de notas y actividad científica o quirúrgica, encontrándose estos documentos debidamente validados por el escribano, dado que, en Colombia, los exigen apostillados.

2. Oficio del 15 de mayo de 2019, expedido por el Ministerio de Salud de la República de Argentina, respondiendo mi petición. Estas pruebas documentales fueron radicadas el 2 de diciembre de 2020 con No. 2020-EE-240958 como documento adicional 4, con número 70458-023.

(...)

- 15.** *El 23 de abril del 2021, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, con radicado 2021-EE-074775, aduce que, este Ministerio no tiene la facultad para exonerar a ningún ciudadano sobre los requisitos exigidos en la Resolución No. 10687 de 2019 que, necesariamente debe presentar apostillados o legalizados por vía diplomática el certificado de asignaturas solicitado en el auto de pruebas 2021-EE-053064.*
- 16.** *El certificado de asignatura apostillado o legalizado por vía diplomática debe entregarse a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, dentro de los 30 días, so pena que, el Ministerio de Educación Nacional, proceda a decretar el **DESISTIMIENTO Y, EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE**, artículo 9 de la Resolución No. 10687 de 2019.*

III. Actuación Procesal

Mediante auto de 13 de mayo de 2021, el despacho admitió la acción y ordenó notificar a la Ministra de Educación Nacional - Doctora María Victoria Angulo González o quien haga sus veces. Notificación que se efectuó en la misma fecha.

Cumplido el término otorgado para ejercer sus derechos de defensa y contradicción, el Ministerio de Educación Nacional, dio respuesta a la acción.

De otra parte, a través de memorial de 19 de mayo de 2021, la apoderada de la parte accionante, solicitó que correr traslado de la respuesta presentada por el Ministerio de Educación Nacional, la cual le fue remitida el mismo día.

Posteriormente, a través de escrito de 21 de mayo de 2021, la accionante solicitó determinar si presenta duda razonable y ordenar prueba que permita determinar ante qué autoridad se acredita y apostillan los documentos de contenido académico.

Respuesta de la Accionada

Ministerio de Educación Nacional

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio N°. 2021-EE-095552, remitido el 18 de mayo de 2021, en el que manifestó:

(...)

De la necesidad de la apostilla o legalización del certificado de asignaturas

*Sea el momento para aclarar que la exigencia de la apostilla en el certificado de asignaturas deviene de un mandato legal y reglamentario como se demuestra a continuación. **Preceptúa en el artículo 251 del Código General del Proceso:***

“(...) Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, se aportarán apostillados de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. En el evento de que el país extranjero no sea parte de dicho instrumento internacional, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país, y en su defecto por el de una nación amiga. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de este por el cónsul colombiano. Los documentos que cumplan con los anteriores requisitos se entenderán otorgados conforme a la ley del respectivo país.” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Por otro lado, y en consonancia con la referida disposición legal, el numeral 3 del artículo 2 de la Resolución 10687 de 2019 describe la apostilla como: “Timbre o sello con que se marca un documento por la autoridad pública competente para certificar que las firmas que constan en el mismo son auténticas y que las personas que lo han otorgado estén revestidas de autoridad pública, para que el documento surta plenos efectos legales en un país parte del Convenio sobre la Abolición del Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, de la Conferencia de La Haya de 1961.”

Del mismo modo, el numeral 4 del artículo 3 de la misma Resolución indica como uno de los requisitos generales para el proceso de convalidación: “Certificado de asignaturas en los términos establecidos en el numeral 6 del artículo 2. Para los programas de Doctorado, que no cuenten con certificado de asignaturas, se debe radicar en su lugar, un certificado de las actividades de investigación realizadas durante el proceso de formación, emitido por la institución que otorga el título. El mencionado documento debe contar con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, la Ley 455 de 1998, “Por medio de la cual se aprueba

la "Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros", suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961". La traducción no requiere apostilla o legalización por vía diplomática." (Subraya y negrilla fuera del texto)

Ahora bien, valga mencionar que Argentina hace parte del Convenio sobre la Abolición del Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, de la Conferencia de La Haya de 1961, y que de conformidad con lo preceptuado en dicho tratado internacional **la autoridad competente designada por ese país para emitir las apostillas es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, no el Ministerio de Salud** (ver:<https://www.hcch.net/es/states/authorities/details3/?aid=306>).

De allí que no se entienda la alegada "imposibilidad" a la que alude la accionante para obtener dicha formalidad, indispensable dentro del trámite, pues, como ya quedó establecido, es la que permite revestir de validez al documento en cuestión. De allí que no resulte de recibo el argumento presentado por la convalidante, máxime si se tiene en cuenta que este despacho ha tramitado por lo menos 2.452 solicitudes de convalidación de títulos desde el 2019 hasta la fecha, provenientes de Argentina mediante el criterio de evaluación académica, de los cuales 1.703 han correspondido al área de salud y bienestar, en todos los cuales se ha aportado por parte de los convalidantes el certificado de asignaturas debidamente apostillado. Como ejemplo se anexan a la presente 3 casos recientes de certificados de asignaturas que, además de las formalidades internas como pudiera ser la legalización por vía del Colegio de Escribanos, están acompañados de su correspondiente apostilla.

Omitir el referido requisito en el presente caso atentaría contra el derecho a la igualdad de los demás convalidantes, contra la integridad del proceso pues es una formalidad que certifica la validez de un documento determinante dentro de éste, e iría en contravía de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

(...)

Por lo anterior, siendo la convalidación el reconocimiento que el gobierno colombiano a través del Ministerio de Educación Nación al efectúa sobre un título de educación superior, otorgado por una institución de educación superior extranjera legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país, no se trata de un trámite meramente administrativo de verificación documental. Especialmente como bien reconoce la Corte Constitucional cuando se trata de títulos en el área de la salud, por las consecuencias que puede tener una convalidación sin fundamento frente a la prestación del recurso público de salud por parte de los profesionales que entran a ejercer en el país.

En consecuencia, es a través de dicho proceso de convalidación, especialmente lo relacionado a **programas académicos del área de la Salud, en el que, por medio de una evaluación académica, se establece una razonable equivalencia entre los estudios cursados en el exterior y los impartidos en Colombia, acreditándose la capacidad e idoneidad profesional del convalidante** mediante el examen académico del título, la suficiencia o insuficiencia de los saberes adquiridos y protegiéndose de esta manera, los derechos de la colectividad al evitarse el inadecuado ejercicio de profesiones mediante las cuales pueda existir una afectación a la salud e integridad física de las personas, por lo tanto, las calidades de los médicos se soportan de forma individual, evaluando cada caso, por lo que no es aplicable la comparación de otras convalidaciones en la presente convalidación.

En virtud de ello, con el proceso de convalidación de títulos de educación superior, especialmente del área de la salud, se establece una razonable equivalencia en términos de calidad entre los estudios cursados en el exterior y los impartidos por Instituciones de Educación Superior en Colombia, así mismo, se acredita la real capacidad e idoneidad profesional del convalidante mediante el examen académico del título, donde se determina la suficiencia o insuficiencia de los saberes adquiridos y se protegen los derechos de la colectividad, la salud e integridad física de las personas al evitarse el inadecuado ejercicio de profesiones mediante las cuales se puede afectar la salud tanto física como mental de las personas. Negrillas y subrayas fuera de texto

Finalmente, la Cartera, solicitó que se nieguen las pretensiones, en tanto que, no se ha producido vulneración a derecho fundamental alguno, conforme a los argumentos facticos y jurídicos expuestos.

IV. Pruebas

- **Accionante**

1. Copia de constancia de radicación N°. 2020-EE-240958 de inicio del trámite de convalidaciones, de 24 de diciembre de 2020, del Grupo de Convalidaciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Superior.
2. Copia de correo electrónico de convalidaciones del Ministerio de Educación Nacional, de 20 de diciembre de 2020, requerimiento de subsanación de documentos de soporte N°. Radicado 2020-EE-240958.
3. Copia de oficio de respuesta del Ministerio de Educación Nacional, que se ingresó al sistema de información de convalidaciones de educación superior.
4. Copia de correos electrónicos entre Centro Quirúrgico de la Belleza y la Doctora Diana Margarita Murcia Villarreal, de 26 de enero de 2021.
5. Copia de auto de pruebas del proceso de convalidación N°. 2020-EE-240958, de 26 de marzo de 2021, suscrito por el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.
6. Copia de la respuesta de la convalidante, al auto de pruebas del proceso de convalidación N°. 2020-EE-240958.
7. Copia de respuesta a solicitud con radicado N°. 2021-ER-101926 del auto de pruebas al proceso de convalidación 2020-EE-240958 de 23 de abril de 2021, suscrito por el por el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

- **Accionada**

Ministerio de Educación Nacional, no allegó pruebas.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad accionada, este despacho es competente para conocer de la acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, se advierte que se centra en determinar: ¿si el Ministerio de Educación Nacional, está vulnerando los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, trabajo, salud, educación y buena fe, de la señora Diana Margarita Murcia Villareal, al solicitar la apostilla de la documentación, para continuar con el proceso de convalidación del título de Especialista en Cirugía Plástica y Reparadora, otorgado por la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora – SACPER?

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

El despacho debe indicar que la acción de tutela tiene carácter residual, es decir, que procede siempre que el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial que amparen sus derechos. Es así como el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

En concordancia, la Corte Constitucional, en Sentencia T-091 de 2018, se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

(...) toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

Ahora bien, el requisito de legitimación en la causa se encuentra directamente ligado a la procedencia de la acción de tutela, como lo expone la alta corporación en la misma providencia posteriormente:

Como se señaló en el párrafo 30, el artículo 86 de la Constitución prevé que toda persona puede ejercer la acción de tutela para lograr la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida “por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales”, quien podrá actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. Este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar que quien interponga la acción tenga un “interés directo y particular” respecto de las pretensiones elevadas, de manera que el juez constitucional pueda verificar que “lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”. A su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.²

Por lo anterior, es posible indicar que la acción de tutela, es un mecanismo previsto en el ordenamiento constitucional, el cual puede ser presentado por toda persona (legitimación por activa), ante una autoridad o un particular (legitimación por pasiva) con el fin de que se le proteja y/o evite la vulneración de uno o más derechos, sin que esto signifique el desconocimiento de los mecanismos judiciales ordinarios o especiales establecidos por la ley.

5.3.2. Subsidiariedad

La Corte Constitucional a través de sus múltiples providencias ha establecido que, la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretendan sustituir los mecanismos ordinarios de defensa y protección de derechos, es decir, que sea utilizado indebidamente como vía preferente. No obstante, la presentación de este mecanismo es procedente excepcionalmente bajo las siguientes circunstancias:

La jurisprudencia unánime, pacífica y reiterada de la Corte ha precisado que en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, se presentan algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela.

La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que “siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”³.

Por consiguiente, las anteriores excepciones se deben analizar respecto del caso en concreto y de acuerdo a las siguientes reglas:

En cuanto a la primera hipótesis, que se refiere a la idoneidad del medio de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que ésta no puede determinarse en abstracto, sino que, por el contrario, la aptitud para la efectiva protección del derecho debe evaluarse en el contexto concreto. El análisis particular resulta necesario, pues en éste podría advertirse que la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o no permite tomar las medidas necesarias para la protección o restablecimiento de los derechos fundamentales afectados.

Ahora bien, en cuanto a la segunda hipótesis, cabe anotar que su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-091 de 2018.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-132 de 2018.

cual indica: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado”.

Así mismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

Un aspecto importante de la acción de tutela, es el referente al perjuicio irremediable, del cual la Corte Constitucional en Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

“A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...). Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden

social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

*De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio***”.

Además, se consideró en esta sentencia que **“el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”**.⁴Negrilla fuera de texto

5.3.4. Inmediatez

La acción de tutela es un medio expedito para la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, no es un instrumento que este supeditado a la discrecionalidad del accionante, pues su finalidad es la de ser oportuna, eficaz e inmediata.

*Esta Corporación ha reiterado que uno de los principios que rigen la procedencia de la acción de tutela es la inmediatez. De tal suerte que, **si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad, su interposición debe hacerse dentro un plazo razonable, oportuno y justo, bajo el entendido que su razón de ser es la protección inmediata y urgente de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados***.

No obstante, existen eventos en los que prima facie puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues ha transcurrido demasiado tiempo entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo.

En estos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección constitucional se torna mucho más estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos: i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo, entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta, de una parte, desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante, y de otra, contraria a la obligación de trato preferente conforme al artículo 13 Superior. ⁵Negrilla fuera de texto.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia SU-774 de 2014.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia-471 de 2017

Por lo tanto, el principio de inmediatez constituye un elemento propio de la naturaleza de la acción de tutela, en tanto que está encaminada a evitar dentro de un término razonable la transgresión o amenaza de los derechos fundamentales de las personas.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales, al libre desarrollo de la personalidad, trabajo, salud, educación y buena fe.

5.5. Derechos Fundamentales – Normas y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Libre Desarrollo de la Personalidad

El artículo 16 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, en los siguientes términos: *“Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”*.

La Corte Constitucional, estudió el concepto del derecho fundamental al desarrollo de la libre personalidad, en Sentencia T- 595 de 2017, y manifestó:

*44. La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en afirmar **que este derecho fundamental “protege la capacidad de las personas para definir, en forma autónoma, las opciones vitales que habrán de guiar el curso de su existencia.** En esta medida, ha señalado que, en el artículo 16 de la Carta Política, se consagra la libertad in nuce, toda vez que cualquier tipo de libertad se reduce finalmente a ella o, dicho de otro modo, la anotada norma constitucional constituye una cláusula general de libertad. Así caracterizado, el derecho al libre desarrollo de la personalidad presupone, en cuanto a su efectividad, que el titular del mismo tenga la capacidad volitiva y autonomía suficientes para llevar a cabo juicios de valor que le permitan establecer las opciones vitales conforme a las cuales dirigirá su senda existencial”^[27].*

45. Este derecho fundamental se manifiesta singularmente en la definición consciente y responsable que cada persona puede hacer frente a sus propias opciones de vida y a su plan como ser humano, incluidas obviamente en ella, la determinación sobre su imagen o apariencia, y colectivamente, en la pretensión de respeto de esas decisiones por parte de los demás miembros de la sociedad. En este sentido, el libre desarrollo de la personalidad es un derecho de carácter relacional, porque protege las decisiones de las personas frente a algún asunto particular, privilegiando su autonomía^[28].

46. Así las cosas, la decisión personal e íntima sobre la elección de la imagen o apariencia, reflejada principalmente en el rasgo común del vestir, deviene de una manifestación específica de la identidad humana. De este modo, la imagen o apariencia se relacionan inseparablemente con la identidad y la personalidad, ya que es una exteriorización reconocible, diferenciable, determinante e individualizante de una persona.

*47. Sin embargo esta Corte ha precisado que, **a pesar de que el libre desarrollo de la personalidad constituye uno de los derechos personalísimos más importantes del individuo, no implica que su alcance y efectividad no puedan ser ponderados frente a otros bienes y derechos constitucionales, o que existan ámbitos en los cuales este derecho fundamental ostente una eficacia más reducida que en otros***^[29]. Negrillas fuera de texto

48. En este sentido, sólo aquellas limitaciones que tengan un explícito asidero en el texto constitucional y no afecten su núcleo esencial de libertad, son admisibles

desde la perspectiva de la Carta Política. Empero, aquellas restricciones que se produzcan en la zona de penumbra de este derecho fundamental, son susceptibles de ser controladas por el juez constitucional, quien deberá constatar, a través del denominado juicio de proporcionalidad, que estas sean razonables y proporcionadas y, por ende, ajustadas a las normas del Estatuto Superior^[30].⁶

5.5.2. Trabajo

De otra parte, el artículo 25 de la Constitución Política, consagró el derecho al trabajo, como el derecho constitucional fundamental, que tienen todas las personas a un trabajo en condiciones dignas y justas. El cual hace parte del Bloque de Constitucionalidad, conforme a los instrumentos, acuerdos y convenios ratificados por Colombia.

Al respecto en el artículo 25 la Constitución Política, establece: **“ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.**

Del mismo modo, el artículo 53 de la Carta, establece los principios fundamentales del derecho al trabajo, así:

... El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores

La Corte Constitucional en sentencia C-593 de 20 de agosto de 2014, resaltó del derecho al trabajo, lo siguiente:

*De igual manera, la jurisprudencia constitucional[14] ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. **En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo,***

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-595 de 2017

limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social.”[15]⁷ Negrillas fuera de texto

5.5.3. Salud

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política, en él se establece: *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”*.

Así, la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente este derecho, a través de múltiples providencias, como la T-010 de 2019, en la cual precisó:

En desarrollo de dichos mandatos constitucionales, una marcada evolución jurisprudencial de esta Corporación^[40] y concretamente la Ley Estatutaria 1751 de 2015^[41] le atribuyeron al derecho a la salud el carácter de fundamental, autónomo e irrenunciable, en tanto reconocieron su estrecha relación con el concepto de la dignidad humana, entendido este último, como pilar fundamental del Estado Social de Derecho donde se le impone tanto a las autoridades como a los particulares “(...) el trato a la persona conforme con su humana condición(...).”^[42]

Respecto de lo anterior, es preciso señalar que referida Ley Estatutaria 1751 de 2015^[43] fue objeto de control constitucional por parte de esta Corporación que mediante la sentencia C-313 de 2014 precisó que *“la estimación del derecho fundamental ha de pasar necesariamente por el respeto al ya citado principio de la dignidad humana, entendida esta en su triple dimensión como principio fundante del ordenamiento, principio constitucional e incluso como derecho fundamental autónomo. Una concepción de derecho fundamental que no reconozca tales dimensiones, no puede ser de recibo en el ordenamiento jurídico colombiano”*.

Sobre esa base, sostuvo la Corte en reciente sentencia T - 579 de 2017^[44] que *“(...) el derecho fundamental a la salud no puede ser entendido como el simple goce de unas ciertas condiciones biológicas que aseguren la simple existencia humana o que esta se restrinja a la condición de estar sano. Por el contrario, tal derecho supone la confluencia de un conjunto muy amplio de factores de diverso orden que influye sobre las condiciones de vida de cada persona, y que puede incidir en la posibilidad de llevar el más alto nivel de vida posible”. De allí, que su protección trascienda y se vea reflejada sobre el ejercicio de otros derechos fundamentales inherentes a la persona, como son los derechos fundamentales a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, y por su puesto a la vida. Preciso esta Corporación mediante el precitado fallo que “(...) el derecho a la salud además de tener unos elementos esenciales que lo estructuran, también encuentra sustento en principios igualmente contenidos en el artículo 6° de la Ley 1751 de 2015, dentro de los que de manera especial sobresalen los de pro homine, universalidad, equidad, oportunidad,*

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-593 de 2014.

*integralidad, prevalencia de derechos, progresividad, libre elección, solidaridad, eficiencia, e interculturalidad, entre otros”.*⁸ Negrillas fuera de texto

5.5.4. Educación

Por su parte, el derecho a la educación, se encuentra consagrado en el artículo 67 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

... La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Al estudiarlo, la Corte Constitucional, desarrollo el derecho a la educación, en la Sentencia T-106 de 2019, así:

84. (...) Al tener una relación directa con la dignidad humana, esta Corte ha sostenido que se trata de un derecho fundamental pues *es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona. Asimismo, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales: la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

85. *La educación es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo y la participación política, entre otros. De ahí que la jurisprudencia constitucional haya señalado que debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia:*

“[L]a Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades^[18]; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales^[19]; (iii) es un elemento dignificador

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-010 de 2019

de las personas^[20]; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico^[21]; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social^[22], y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.^[23]

86. Por otra parte, al ser un servicio público, la educación se encuentra a cargo del Estado^[24] y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social^[25], “su prestación debe ceñirse a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad social y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable, y la regulación y diseño del sistema debe orientarse al aumento constante de la cobertura y la calidad.”^[26] ⁹

En el mismo sentido, la Alta Corporación, se refirió a la educación superior, en la Sentencia T- 068 de 2012, y señaló:

En esta perspectiva son necesarias dos conclusiones: i) que el acceso al conocimiento y a la formación académica constituyen los fundamentos esenciales para el desarrollo de conocimientos científicos, históricos, morales, sociales, culturales, geográficos, tecnológicos, entre otros, que propenden por la consecución de niveles óptimos del desarrollo personal de los individuos, en aras, a que éstos a la vez puedan aportar a la sociedad el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ii) que el contenido del derecho a la educación va mucho más allá de ser un servicio público y un derecho fundamental, pues esta garantía constitucional guarda estrecha relación con el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a escoger profesión y oficio, pues representa la posibilidad de todas las personas de elegir y acceder a cierto tipo de conocimiento según sus propias expectativas de vida.

Ahora bien, sentado lo anterior, conviene recordar que en varios pronunciamientos se ha ocupado esta Corporación del derecho a la educación superior garantizado en la Constitución.

*Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. **En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano;** y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.*¹⁰ Negrillas fuera de texto

5.5.5. Buena fe

A su vez, el artículo 83 de la Constitución Política, consagra el principio de buena fe, así: **“ARTICULO 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-106 de 2019

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-068 de 2012

El Tribunal Constitucional, se pronunció respecto al principio de buena fe en la Sentencia C-1194 de 2008, así:

La Corte Constitucional ha considerado que en tanto la buena fe ha pasado de ser un principio general de derecho para transformarse en un postulado constitucional, su aplicación y proyección ha adquirido nuevas implicaciones, en cuanto a su función integradora del ordenamiento y reguladora de las relaciones entre los particulares y entre estos y el Estado.^[5]

En este orden de ideas la jurisprudencia constitucional ha definido el principio de buena fe como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”^[6]. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”^[7]

En este sentido la Corte ha señalado que la buena fe es un principio que “de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume, y dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente”^[8].

Concretamente con respecto al contenido concreto del artículo 83 superior, debe la Corte indicar que conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas.

Adicionalmente también ha estimado que la presunción de buena fe establecida en el artículo superior respecto de las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario.^[9]

Estima la Corte, que en tanto la buena fe es un postulado constitucional, irradia las relaciones jurídicas entre particulares, y por ello la ley también pueda establecer, en casos específicos, esta presunción en las relaciones que entre ellos se desarrollen.

Por lo tanto, observa la Corte que no se trata por esencia de un principio absoluto, y es por ello que la Corte Constitucional también ha admitido la posibilidad de que, excepcionalmente, la ley establezca la presunción de mala fe, y le atribuya los efectos que considere en cada caso, lo cual se traduce en si se admite o no prueba en contrario en cada caso.

6. Convalidación - Títulos en el Exterior

6.1. Normas sobre títulos otorgados en el exterior

La “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros” suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961, y ratificada por Colombia a través de la expedición de la Ley 455 de 1998, estableció parámetros concernientes a la apostilla de documentos.

En el mismo sentido, la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, en su artículo 251, dispuso:

ARTÍCULO 251. DOCUMENTOS EN IDIOMA EXTRANJERO Y OTORGADOS EN EL EXTRANJERO. Para que los documentos extendidos en idioma distinto

del castellano puedan apreciarse como prueba se requiere que obren en el proceso con su correspondiente traducción efectuada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por un intérprete oficial o por traductor designado por el juez. En los dos primeros casos la traducción y su original podrán ser presentados directamente. En caso de presentarse controversia sobre el contenido de la traducción, el juez designará un traductor.

Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de este o con su intervención, se aportarán apostillados de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por Colombia. *En el evento de que el país extranjero no sea parte de dicho instrumento internacional, los mencionados documentos deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República de Colombia en dicho país, y en su defecto por el de una nación amiga. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de este por el cónsul colombiano.*

Los documentos que cumplan con los anteriores requisitos se entenderán otorgados conforme a la ley del respectivo país. *Negrillas y subrayas fuera de texto*

Por su parte, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, a través del artículo 191, estableció:

(...)

ARTÍCULO 191. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR. *El Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará un nuevo modelo de convalidaciones, de acuerdo con las distintas tipologías existentes en la materia, cuya duración no podrá exceder en ningún caso los seis (6) meses, a partir de la fecha de inicio del trámite.*

PARÁGRAFO 1o. *Para el caso de profesiones reguladas, el Ministerio contará con una reglamentación específica. No obstante, los tiempos de trámite para la convalidación no podrán exceder lo establecido previamente.*

PARÁGRAFO 2o. *El Ministerio de Educación realizará las mejoras administrativas y tecnológicas para el seguimiento del trámite de convalidación. Así mismo, pondrá a disposición de los ciudadanos la información sobre las instituciones y programas acreditados o reconocidos en alta calidad por parte de una entidad gubernamental competente, u organización privada autorizada oficialmente para ello en el país de origen del título, además pondrá a disposición la información sobre los sistemas educativos del mundo.*

En concordancia, el Ministerio de Educación Nacional, expidió la Resolución N°. 10687 de 2019, por medio de la cual reguló la convalidación de títulos de educación superior, otorgados en el exterior en el área de la salud, en los siguientes términos:

Artículo 2°. Definiciones. *Para efectos de aplicar la presente resolución, se acogen las siguientes definiciones:*

3. Apostilla: Timbre o sello con que se marca un documento por la autoridad pública competente para certificar que las firmas que constan en el mismo son auténticas y que las personas que lo han otorgado estén revestidas de autoridad pública, para que el documento surta plenos

efectos legales en un país parte del Convenio sobre la Abolición del Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros, de la Conferencia de La Haya de 1961.

(...)

Artículo 23. Documentos. Para solicitar la convalidación de un título de educación superior del área de la salud, se deben radicar a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el que haga sus veces, los siguientes documentos:

1. Formulario de solicitud diligenciado en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.
2. Documento de identidad. Cédula de ciudadanía para los nacionales y pasaporte o cédula de extranjería vigentes para los extranjeros.
3. **Diploma del título con sello de apostilla** o legalización por vía diplomática y su traducción en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, la Ley 455 de 1998, “por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961” y en lo dispuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La traducción no requiere apostilla o legalización por vía diplomática.
4. **Certificado de asignaturas, con sello de apostilla** o legalización por vía diplomática y su traducción en los términos del artículo 251 de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” y la Ley 455 de 1998, “por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en La Haya el 5 de octubre de 1961”. La traducción no requiere apostilla o legalización por vía diplomática. Para los programas de doctorado, que no cuenten con certificado de asignaturas, se debe radicar en su lugar, un certificado de las actividades de investigación realizadas durante el proceso de formación, emitido por la institución que otorga el título. Los anteriores documentos deben contar con sello de apostilla o legalización por vía diplomática y su traducción en los términos legales ya referenciados, la traducción no requiere apostilla o legalización por vía diplomática.
5. Certificado del programa académico, el cual debe corresponder con lo plasmado en el certificado de asignaturas expedido por la institución formadora, acompañado de su respectiva traducción.
6. Para la convalidación de un título de Subespecialidad o Segunda Especialidad, se debe anexar copia del título de la Especialidad Base o Primera Especialidad otorgado por una institución de educación superior aprobada en Colombia o la indicación del número de la resolución de convalidación otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, si el título fue obtenido en el extranjero. No es posible solicitar la convalidación simultánea de dos especialidades médico-quirúrgicas, cuando una de ellas corresponda a la especialidad base o primera especialidad de la otra.

(...)

Adicionalmente se deberán radicar los siguientes documentos:

(...)

b) Para títulos de especialidades médicas y quirúrgicas, odontológicas, especialidades clínicas y maestrías en profundización clínicas en salud: i) Récord de procedimientos para programas de posgrado en salud; y ii) Certificado de actividades académicas y asistenciales. Estos documentos deben estar acompañados de su respectiva traducción, para aquellos que se encuentren en idioma distinto al castellano.

(...)

Artículo 24. Evaluación académica de títulos del área de la salud. En la evaluación académica de títulos del área de la salud, se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con la finalidad de establecer la equivalencia con los programas activos ofertados en el territorio nacional, que permitan o impidan la convalidación del título, mediante un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los períodos académicos, la modalidad de ofrecimiento, las prácticas clínicas asistenciales o internado rotatorio (tratándose de programas de pregrado), las actividades académicas y asistenciales, los escenarios de práctica, el récord de procedimientos, y la existencia de una Especialidad Base o Primera Especialidad, cuando aplique.

6.2. Jurisprudencia sobre títulos otorgados en el exterior

Respecto a la facultad del Estado, para exigir la idoneidad de títulos otorgados por instituciones académicas en el exterior, la Corte Constitucional, en sentencia T-1052 de 2003, expresó:

En síntesis: la libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional. (sentencia C-377 de 1994, MP., doctor Jorge Arango Mejía)

(...)

La Corte, en la sentencia C-050 de 1997, declaró la inexecutable de estas disposiciones, porque consideró que la exigencia de títulos de idoneidad no es una facultad del Estado sino una obligación. Y se refirió, en concreto a los títulos expedidos en el exterior, y **que existen profesiones además de las de la salud y del derecho, que también implican riesgo social, por lo que la exigencia de convalidación es un requisito necesario que no puede suprimirse.** Dijo la sentencia:

“Por lo tanto, se puede afirmar que la razón de ser de los títulos profesionales no obedece al capricho del legislador, sino que responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, aun para las profesiones distintas del derecho y las ciencias de la salud.

Así las cosas, 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. Demuestra, además, por qué los trámites eliminados en la norma impugnada no son innecesarios,** y, por tanto, explica las razones de la inexequibilidad del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 83 de la ley 190 de 1995, y la consiguiente violación del artículo 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta. (sentencia C-050 de 1997, MP., doctor Jorge Arango Mejía) (se subraya)¹¹

Negrillas y subrayas fuera de texto

Así mismo, en Sentencia C442- de 2019, la Gardiana Constitucional, expuso:

103. Esta regulación se inscribe en la competencia del Estado de regular la expedición de títulos de idoneidad -con el alcance que esta providencia ha venido precisando- y, por esta vía, de garantizar que quienes ejercen actividades importantes y con trascendencia en el normal desarrollo de la sociedad deben ser objeto de control. **En consecuencia, la regulación de las exigencias para que el Estado reconozca un título para ejercer determinada actividad no es constitucionalmente cuestionable, por el contrario, es un propósito explícitamente considerado por el Constituyente de 1991.**¹²

Negrillas fuera de texto

Caso Concreto

Cuestión Previa

Previo a pronunciarse sobre el caso concreto, el despacho debe recordar que en auto de 18 de marzo de 2021, se requirió a la Doctora Vilma Cecilia Ladino Díaz, identificada con cédula de ciudadanía N°. 40.368.025, y Tarjeta Profesional N°. 232.121 del Consejo Superior de la Judicatura, para que acreditara las condiciones específicas del poder otorgado por la señora Diana Margarita Murcia Villarreal.

En respuesta, a través de correo electrónico de 14 de mayo de 2021, la apoderada allegó el poder con el cumplimiento de los requisitos; razón por la cual se le reconocerá personería adjetiva, y se estudiarán los derechos fundamentales de la tutelante.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1052 de 2003

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-442 de 2019

Ahora bien, en el presente caso, se pretende que se le ordene al Ministerio de Educación Nacional, a través de la Subdirección de Aseguramiento de la Educación Superior, *“continuar con el análisis académico del radicado No. 2020-EE-240958 para convalidar el título de **ESPECIALISTA EN CIRUGÍA PLÁSTICA Y REPARADORA** otorgado por la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora – SACPER”*.

Es así como, el Ministerio de Educación Nacional, expresó que existe necesidad de la apostilla o legalización del certificado de asignaturas, puesto que la República de Argentina, hace parte del convenio sobre la abolición del requisito de legalización de los documentos públicos extranjeros de la Conferencia de La Haya de 1961, y de conformidad con lo preceptuado en dicho tratado, la autoridad competente para emitir las apostillas es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de dicho país.

Seguidamente, manifestó que no es de recibo el argumento de la convalidante, si se tiene en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional, ha tramitado por lo menos 2.452 solicitudes de convalidación de títulos, desde el 2019 a la fecha, provenientes de dicha nación, de los cuales 1.703, han correspondido al área de salud y bienestar, y en todos se han aportado por los convalidantes, el certificado de asignaturas debidamente apostillado; como sustento de lo anterior, anexo: tres casos recientes de certificados de asignaturas que, además de las formalidades internas como es la legalización a través del Colegio de Escribanos, acompañados de la correspondiente apostilla.

Conforme a lo anterior, este despacho considera que los argumentos planteados por la señora Diana Margarita Murcia Villarreal, no constituyen violación de sus derechos fundamentales por parte del Ministerio de Educación Nacional, pues éste, se limita a verificar los requisitos que la ley le ordena, mismos que en forma alguna, constituyen carga desproporcionada impuesta por la entidad; ya que como autoridad educativa, debe comprobar la idoneidad de títulos obtenidos en el exterior, y no podría este despacho, ordenar al órgano encargado de tal verificación, pasar por alto un requisito establecido en la ley, sin justificación alguna, sobre todo, al tratarse de un tema referente a la salud humana.

De otra parte, la tutelante ha solicitado la aplicación de dos figuras jurídicas al caso: en primer lugar, pidió que se estudiara el principio general del derecho según el cual, nadie está obligado a lo imposible; del que debe decirse que, no es de aplicación en el presente caso, puesto que el Ministerio de Educación Nacional, no está pidiendo algo irrealizable; requiere el cumplimiento de un requisito establecido en la ley, para dar trámite a la convalidación de un título obtenido de otra nación, lo cual bajo ningún punto se contrarían normas o derechos fundamentales, ni se evidenció la presunta imposibilidad de la accionante, quien para estos efectos, actúa en igualdad de condiciones que otros convalidantes, por lo que se hace improcedente la aplicación de esta figura jurídica.

En segundo lugar, solicitó verificar si se presenta duda razonable y ordenar prueba que establezca la autoridad ante la cual se debe apostillar. Sobre este punto, el despacho debe indicar que, en términos de la Corte Constitucional, la duda razonable, corresponde, a: *“... cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia”*¹³, es decir, la figura es aplicable a juicios de responsabilidad subjetiva, verbigracia: disciplinaria o penal, lo que la extrae del ámbito de aplicación en el presente caso.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495 de 2019.

Ahora bien, si lo que se pretende es determinar ante qué autoridad debe realizarse el trámite, en la respuesta del Ministerio de Educación Nacional, se indicó que dicha solicitud debe ser realizada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de la República de Argentina, por lo que la posible duda razonable y la solicitud de prueba, no son procedentes.

Lo anterior, conduce a que se deba realizarse el trámite de apostilla o legalización del certificado de asignaturas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, como lo indicó la entidad; para continuar con el análisis del radicado N°. 2020-EE-240958, sobre la convalidación del título de Especialista en Cirugía Plástica y Reparadora, otorgado por la Sociedad Argentina de Cirugía Plástica Estética y Reparadora –SACPER, debiendo observar los requisitos consagrados en la ley, en especial, los establecidos en la Resolución N°. 10687 de 2019, del Ministerio de Educación Nacional.

Igualmente, se advierte que ante la existencia de procedimiento especial para la convalidación de títulos otorgados en el exterior, que debe ser adelantado ante el Ministerio de Educación Nacional, se desnaturaliza la aplicación del principio de subsidiariedad, propio de esta acción constitucional.

De otra parte, no se determinó que exista perjuicio irremediable o que la accionante se encuentre en alguna de las condiciones que la Corte Constitucional, ha establecido como de protección especial, o por lo menos, no se aportaron pruebas que así lo determinen.

En conclusión, se observa que: *i.)* existe un procedimiento especial para la convalidación de títulos otorgados en el exterior, *ii.)* el requerimiento realizado por la entidad, está establecido en la ley y no configura carga desproporcionada, *iii.)* no se da aplicación al principio de subsidiariedad y *iv.)* no hay circunstancias de protección especial que impliquen el amparo.

En caso de no presentarse impugnación contra el presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- RECONOCER personería adjetiva a la Doctora Vilma Cecilia Ladino Díaz, identificada con cédula de ciudadanía N°. 40.368.025, y Tarjeta Profesional N°. 232.121 del Consejo Superior de la Judicatura, en condición de apoderada judicial de la señora Diana Margarita Murcia Villarreal; en los términos y con las facultades que obran en el poder allegado.

SEGUNDO.- NEGAR por improcedente la solicitud de amparo presentada por la señora Diana Margarita Murcia Villarreal, identificada con cédula de ciudadanía N°. 52.709.701, a través de apoderada judicial; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial, y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

CUARTO.- HACER SABER que, en contra de la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

QUINTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVÍAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión; de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES
JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

eef8e7c5737065fece22cc382e60d4ec2f5bac4ac1c9d10fe7a5ca250fe5384a

Documento generado en 26/05/2021 03:58:11 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>