

C-442-19

Sentencia C-442/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Objetivos/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Pilares básicos

CONTROL CONSTITUCIONAL-Vigencia y eficacia de las normas y reglas en ellas contenidas

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Contenido

El derecho a escoger profesión u oficio (i) es un bien fundamental; un derecho subjetivo que genera obligaciones concretas de respeto, protección y garantía, a cargo, en principio, de quienes ejercen el poder público; y, (ii) está relacionado estrechamente con el valor de la dignidad humana, en tanto posibilita que el ser humano diseñe y siga su propio plan de vida, e involucra la garantía de otros derechos como la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, la igualdad de oportunidades, la libertad de aprendizaje e investigación y la libertad económica y de empresa.

DERECHO A ESCOGER PROFESION U OFICIO-Direcciones de la garantía constitucional

DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Alcance y contenido/DERECHO A EJERCER PROFESION U OFICIO-Exigencia de título de idoneidad/PROFESION-Inspección y vigilancia de ejercicio

LIBERTAD DE PROFESION U OFICIO-Alcance de facultades de inspección y vigilancia del Estado

PROHIBICION DE DISCRIMINACION EN RAZON A LA PROFESION-Contenido y alcance/LIBERTAD DE ESCOGER Y EJERCER PROFESION U OFICIO-Margen de configuración del legislador

Frente a la exigencia de títulos de idoneidad, la Corporación ha fijado algunas reglas. La primera consiste en que su exigencia no puede generar una situación discriminatoria, que

beneficie a una profesión en particular para el ejercicio exclusivo de una actividad, excluyendo a otra u otras que cuentan con las herramientas para hacerlo con el mismo grado de calidad. La segunda, tiene que ver con el hecho de que aquellos requisitos principales de la regulación sobre los títulos de convalidación deben ser definidos por la ley, en la medida en que determinan la forma en que se acredita la capacidad en Colombia para el ejercicio de una profesión u oficio.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE LIBERTAD DE EJERCER PROFESION U OFICIO-Criterios de razonabilidad y proporcionalidad

[L]a metodología utilizada para determinar cuándo la restricción del derecho es constitucionalmente válida ha sido la del test de proporcionalidad. En este sentido pueden estudiarse las sentencias C-226 de 1994, C-031 de 1999, C-064 de 2002, C-670 de 2002, C-788 de 2009 y C-292 de 2012. En principio, dado que no se habían consolidado las intensidades aplicables al mismo, no se realizaba una determinación de este aspecto. En las posteriores al año 2001 se han aplicado diferentes intensidades, a veces estricto y otras leve, en atención al contexto específico del problema constitucional por resolver.

CONVALIDACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Desarrollo normativo

RECONOCIMIENTO DE TITULOS ACADEMICOS-Convenios internacionales

(...) para el Estado colombiano la homologación de títulos ha sido un asunto recurrente en la agenda internacional con el propósito de facilitar procesos de integración educativa y cultural a nivel regional y mundial. De hecho, Colombia hace parte de Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO, suscrito en 1974 (...)

CONVALIDACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Jurisprudencia constitucional

(...) la posibilidad de que nacionales estudien en el exterior y de que su esfuerzo sea reconocido en el país, es un asunto con relevancia en el marco constitucional, no solo por las repercusiones individuales sino por el impacto que la internacionalización y la construcción de tales experiencias tiene en el desarrollo integral del país, desde el conocimiento, la cultura y el fortalecimiento de los derechos humanos. La convalidación de

títulos, por otro lado, es un trámite que permite garantizar la igualdad de trato de quienes se preparan afuera en relación con aquellos que lo hacen en el país, y un control a la calidad de la educación.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Reiteración de jurisprudencia

Como bien fundamental autónomo, y en los términos del artículo 67 Superior, la educación no solo le permite al ser humano encauzar y materializar sus más íntimos deseos y propósitos vitales, sino que tiene como pretensión otorgar las herramientas necesarias para su participación e integración en la comunidad de la que hace parte, pues, en todos los niveles, la educación prepara para la defensa de los derechos humanos, la construcción de la paz y la democracia, así como para la práctica del trabajo y la recreación, y el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del medio ambiente.

DERECHO A LA EDUCACION-Contenido/EDUCACION-Derecho fundamental y servicio público con función social

COMITE DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Contenido del derecho a la educación

JUICIO INTEGRADO DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación

El principio de proporcionalidad, ligado a la concepción de los derechos fundamentales como principios, constituye una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez, valiéndose para el efecto de una estructura que está compuesta por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En su formulación más simple, este juicio parte de analizar si la medida en estudio, desde las posibilidades fácticas, es adecuada para la consecución del fin propuesto.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Necesidad/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO Estricto-Etapas/TEST DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO Estricto-Alcance

JUICIO INTEGRADO DE PROPORCIONALIDAD-Criterios que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de escrutinio aplicable a cada caso

TEST DE RAZONABILIDAD-Modalidades según intensidad

(...) la Corte Constitucional se ha referido a algunas pautas relevantes para establecer el nivel de intensidad del juicio, a partir de la estimación de casos tipo que, de cualquier forma, al actuar como criterios indicadores no relevan al Juez Constitucional de fundamentar sus decisiones ante la complejidad de los asuntos -y por lo tanto de variables- que se presentan para su examen y decisión.

TEST DE RAZONABILIDAD-Criterios de fijación de la intensidad/TEST DE RAZONABILIDAD-Intensidad

La configuración de un test de estudio judicial como el mencionado, cuando se cuestiona la razonabilidad de una decisión del Legislador, no obstante, tiene como finalidad dotar al Tribunal Constitucional de una herramienta de análisis que le permita, en el marco de los principios institucionales y sustantivos aplicables, encausar su escrutinio; por lo cual su puesta en práctica, tanto en la definición de la intensidad como en cada uno de los pasos que lo definen, exige suficiencia argumentativa, con el propósito, además, de atender en su integridad los reparos de inconstitucionalidad formulados y/o necesarios -sea que su competencia derive de una demanda o, por ejemplo, del control automático e integral-, garantizando la vigencia de los principios de integridad y supremacía constitucional.

TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Alcance

CONVALIDACION DE TITULOS EXTRANJEROS-Improcedencia para títulos no oficiales o propios

(...) la Sala concluye que la disposición demandada es constitucional, pues en atención a la intensidad de la restricción y al margen de configuración legislativa en este caso, no es irrazonable ni desproporcionada. Por esta misma razón, siguiendo el criterio jurisprudencial expuesto en la Sentencia C-345 de 2019[187], párrafo 90, supra, dado que no es evidente la lesión intensa de un derecho constitucional, no se adelantará un análisis de proporcionalidad en sentido estricto.

Referencia: Expediente D-12613

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 62 de la Ley

1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”

Demandante: Juan Carlos Ramírez Erazo

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Ramírez Erazo demandó el parágrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”[1]

En su escrito inicial el promotor de la acción invocó cargos por desconocimiento de los artículos 13, 25, 26, 27, 29, 67, 70, 71, 83, 152 y 339 de la Constitución Política. Mediante Auto de 23 de marzo de 2018[2], proferido por la Magistrada ponente, se admitió la demanda por la presunta vulneración de los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política[3], y se inadmitió frente a las demás disposiciones. Posteriormente, por el Auto de 19 de abril de 2018[4], la ponente rechazó definitivamente la demanda contra los cargos inadmitidos, en razón a que el ciudadano promotor de la acción no corrigió la demanda.

2. En esta providencia, además, la Magistrada ponente suspendió los términos del proceso, según lo dispuesto en el numeral segundo del Auto 305 de 2017 proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, y ordenó, una vez se reiniciara el trámite, (i) correr traslado al Procurador General de la Nación, (ii) fijar en lista el proceso para la garantizar la

oportunidad de la intervención ciudadana, (iii) comunicar el inicio del trámite al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, según lo previsto en el artículo 244 de la Constitución Política; y, a los titulares de las carteras del Interior, de Justicia y del Derecho, y del Trabajo, para los efectos establecidos en la disposición ya citada y en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991. De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda de la referencia, según lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se (iv) invitó a participar en el proceso a la Defensoría del Pueblo, a los ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores, y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.

3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, advirtiendo que la suspensión de los términos en este proceso se levantó mediante Auto 119 de 2019[5], procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. La norma demandada

4. A continuación se transcribe la disposición demandada y se subraya el aparte objeto de cuestionamiento por el accionante:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

...

TÍTULO III

MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN

...

CAPÍTULO II

MOVILIDAD SOCIAL

...

ARTÍCULO 62. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto.

El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses.

PARÁGRAFO 1o. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.

Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

PARÁGRAFO 2o. Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos,

aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios.”

III. La demanda

5. El demandante considera que el párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’” lesiona los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política y, en consecuencia, solicita que se declare su inexequibilidad.

6. Argumenta que el enunciado demandado desconoce el artículo 26 Superior, porque, dado que el Estado puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas labores, no es de recibo que se niegue a expedirlos cuando lo que antecede es un título propio o no oficial. Lo razonable consiste en que el Ministerio de Educación, por lo menos, inicie los trámites que conduzcan a establecer si es dable o no realizar la homologación. Advierte que: “debido al principio de autonomía universitaria, las universidades del extranjero disponen de títulos propios de muchas características diferentes, puede que algunos títulos propios sean muy cortos, pero otros títulos propios pueden cumplir con más de los 60 créditos educativos que se exigen en Colombia para una maestría, al igual que algunas universidades extranjeras exigen la presentación de una tesis y su respectiva sustentación, por ese motivo no se puede generalizar los títulos propios.”[6]

7. El Legislador también quebranta el artículo 67 de la Carta, en razón a que la norma que se adscribe al enunciado demandado desconoce el derecho de todo colombiano a estudiar y a que el Estado le reconozca su capacitación. En la Sentencia T-430 de 2014[7], la Corte Constitucional consideró que el Estado debe dar la posibilidad de tramitar la solicitud y verificar la satisfacción de los requisitos. Continúa afirmando que “quizás no puedan tener equivalencia a una maestría en Colombia, pero por mucho sobrepasan los créditos educativos de una especialización en Colombia, debido a la intensidad horaria y a las exigencias administrativas, entonces ¿por qué? rechazar de plano la convalidación de los títulos propios y no entrar a verificarlos, y después convalidarlos por lo menos como especializaciones en Colombia, y así dar el respectivo valor a los esfuerzos de miles de colombianos que han salido al extranjero a estudiar un postgrado que no se dieron cuenta de este dañino artículo para su vida profesional.”

8. Por último, advierte que se quebranta el artículo 70 de la Constitución Política, ya que el Estado tiene la obligación de promover el conocimiento, pero, con la norma cuestionada, restringe la posibilidad del acceso al mismo, “no se está promoviendo la educación permanente, sino que por el contrario, se está prohibiendo el estudio de títulos propios, toda vez que los colombianos que quieren estudiar en el extranjero, lo hacen con el objetivo de convalidar sus títulos en el territorio nacional, y bajo esta disposición muchos colombianos dejarían de estudiar postgrados, disminuyendo considerablemente la cualificación de los profesionales en Colombia, ya que es claro que salir del país, para estudiar en el extranjero aporta mucho a Colombia, toda vez que los profesionales que estudian en el exterior traen nuevas ideas y conocimientos.”

IV. Síntesis de las intervenciones

Dentro del término de fijación en lista[8], presentaron intervenciones las siguientes autoridades y dos ciudadanas.

Intervenciones de entidades públicas

9. La Presidencia de la República, a través de la Secretaría Jurídica[9], solicita declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada, dado que se ajusta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, específicamente a la construida en las sentencias C-050 de 1997[10], T-956 de 2011[11], T-232 de 2013[12] y T-430 de 2014[13].

10. En atención a que el artículo 62, parcialmente demandado, se ubica en el acápite de “movilidad social” de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, debe entenderse como parte de una estrategia para promover y facilitar el retorno de profesionales al país e incorporarlos a procesos de desarrollo científico, tecnológico y empresarial. En este sentido, la norma es expresión del margen de configuración que corresponde al Congreso de la República y se sustenta, de un lado, en la validez de los títulos oficiales en el país de origen, dando cuenta de su calidad e idoneidad, y, del otro, en la impertinencia de tener en cuenta titulaciones que, se insiste, no son ni siquiera reconocidas oficialmente en las jurisdicciones de expedición.

A partir de lo considerado por esta Corporación en la Sentencia C-050 de 1997[14], que reitera la línea interpretativa de las sentencias C-540 de 1993[15], C-226 de 1994[16] y

C-280 de 1995[17], el derecho a escoger profesión u oficio tiene límites, y su ejercicio es objeto de inspección y vigilancia por parte del Estado. En este marco debe entenderse la obligación del Estado de admitir o no una homologación de un título obtenido en el exterior. Agrega que, “[c]onforme a la jurisprudencia transcrita, la convalidación de títulos obtenidos en el exterior responde a tres propósitos de raigambre constitucional: defender y garantizar el interés general, exigir títulos de idoneidad para prevenir el riesgo social de las profesiones y proteger el derecho a la igualdad de quienes cursan en el exterior estudios similares a los que se imparten en Colombia.” En conclusión, la elección del Congreso de la República de fundamentar su política de convalidación de títulos obtenidos en el exterior a partir del valor conferido por la misma autoridad educativa del país de origen, es razonable y obedece a los deberes del Estado en la materia.

11. Ahora bien, para la Presidencia el enunciado cuestionado no va en contravía de las decisiones proferidas por esta Corporación en materia de control concreto de constitucionalidad. Tras el análisis de cada una de las providencias sobre homologación de títulos académicos, afirma que la razón fundamental de la decisión de ninguna de ellas vincula al Estado con la adopción de una política que permita tener en cuenta títulos propios o no oficiales, pues lo que aquellas protegieron fue la aplicación correcta y consistente de los reglamentos que preveían la realización de este trámite, a partir de la garantía de los derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, y del principio de buena fe.

Por lo anterior, precisa que el inciso 2 del párrafo demandado, al establecer una especie de régimen de transición con el objeto de tramitar las solicitudes de convalidación de títulos propios o no oficiales de quienes se encuentren matriculados con anterioridad a la Ley 1753 de 2015, acoge particularmente la ratio decidendi de la Sentencia T-430 de 2014, “que hizo especial énfasis en la evaluación académica como derrotero para decidir las solicitudes de convalidación, y garantiza la protección del principio de buena fe, en la medida en que reconoce que antes de la expedición de la norma existía el convencimiento fundado de que los títulos propios o no oficiales podían ser convalidados, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, con base en el criterio de evaluación académica.”[18]

12. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior[19], ICETEX, pide que se declare constitucional el enunciado demandado, teniendo en cuenta que no desconoce los mandatos invocados como quebrantados ni el derecho a la igualdad.

Precisa que, aunque no se admitió el cargo por la presunta lesión de este último principio, en la medida en que es fundamental para la comprensión del asunto, partirá de su desarrollo.

13. En esta línea, de acuerdo con los mandatos de no discriminación e igualdad material, afirma que la demanda pretende justificar la existencia de un acto de discriminación que afecta a los colombianos que obtienen un título propio o no oficial en el exterior, con posterioridad a la Ley 1753 de 2015. No obstante, esta no es una medida intempestiva que afecte derechos adquiridos, más bien pretende regular el procedimiento de convalidación y de incentivar que los estudios adelantados fuera del país sean oficiales:

“... no sería correcto advertir la existencia de un trato discriminatorio que atente contra los ciudadanos que cursan sus estudios en el extranjero, así como tampoco la falta de acciones conducentes por parte del Estado, puesto que el mismo, ha hecho extensiva la invitación a través de esta ley, supeditando el marco de su aplicación a partir de la entrada en vigencia de la misma, sin ser una medida intempestiva que restrinja el ejercicio de un derecho adquirido.”

14. Afirma que, como lo decidió el Consejo de Estado al resolver la demanda de simple nulidad contra el Decreto 2566 de 2003, “por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones”, no es inconstitucional que el Estado promueva el derecho a la educación de todos los colombianos, a través de la fijación de requisitos para controlar la calidad de este servicio público[20]. Por el contrario, el mecanismo adoptado por la norma es idóneo y necesario para la satisfacción de la referida finalidad.

15. Finalmente, tampoco puede aseverarse el desconocimiento del derecho a la libertad de oficio o profesión, pues la regulación no fue intempestiva, no afectó derechos adquiridos y, además, es expresión de la facultad conferida al Estado en el artículo 67 Superior con la finalidad de “garantizar el acceso a la educación y su continua mejora”.

16. El Ministerio de Educación Nacional[21] considera que la norma demandada es constitucional porque satisface varios cometidos estatales, esto es, (i) permite que el Estado cuente con personas válidamente tituladas en el extranjero, bajo parámetros

estrictos de calidad, y (ii) respeta, en condiciones de igualdad, la situación de quienes adelantaron estudios similares al interior del país. Por último, a través de una medida general y abstracta, (iii) regula a priori los requisitos a valorar por el Estado colombiano para efectos de tramitar convalidaciones.

17. El Ministerio inicia su intervención refiriéndose al concepto de convalidación y, a partir de la regulación prevista en la Resolución No. 20797 de 2017, a los dos elementos en los que se enfoca el trámite. El primero es el estudio de legalidad, en el que se determinan, según lo previsto en el artículo 10 ibídem, (1) la naturaleza jurídica de la institución de educación superior que otorgó el título, (2) la naturaleza jurídica del título otorgado, (3) la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o del título del que se pide la convalidación, y (4) la existencia de convenios o tratados sobre reconocimiento mutuo de títulos, reglamentados para su aplicación, entre otros aspectos. El segundo es el estudio académico, “en el cual se evalúan aspectos como (i) determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida; (ii) establecer la denominación del título a convalidar; (iii) aclarar las evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación; o, (iv) 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.”

A continuación, el Ministerio presenta algunas particularidades del sistema educativo de España, país en el que existe una titulación oficial regulada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, con validez en el Espacio Europeo de Educación Superior, y otra que da lugar a títulos propios o no oficiales, por virtud de la autonomía de universidades y otras instituciones educativas. Con fundamento en esta verificación[22] y teniendo en cuenta la obligación del Estado de convalidar títulos extranjeros, como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-050 de 1997, concluyó que “los títulos propios no gozan de los efectos académicos y profesionales y de validez en todo el territorio nacional español... razón suficiente para establecer que los títulos propios o no oficiales no cumplen con la condición que establece el trámite de convalidación de títulos en Colombia, esto es, que el título a convalidar debe ser un título de educación superior, reconocido como tal por las autoridades competentes en el respectivo país, y como consecuencia no pueden ser objeto de la convalidación de títulos en Colombia” (negrilla del texto original).

18. Expone que la disposición cuestionada no quebranta el artículo 26 de la Constitución Política, pues la competencia del Estado para regular títulos de idoneidad en materia educativa es indiscutible[23]. Agrega que, precisamente como garantía del principio de confianza legítima, el Legislador previó la posibilidad de convalidar títulos propios o no oficiales en aquellos casos en los que los interesados estén matriculados en el programa respectivo al momento de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 y que, en estos casos, el criterio determinante es la evaluación académica, como lo pide el accionante.

Destaca la intervención el hecho de que, por virtud de la disposición demandada, la ciudadanía cuenta con una doble certeza. Por una parte, regula en qué casos no se validarán los títulos propios, y, por otra parte, en qué casos sí se podrán validar, a partir del criterio de evaluación académica (esto es, a los que se encuentran en el régimen de transición previsto en el artículo 62 demandado), por lo anterior, declarar su inexecutable implicaría eliminar dicha certidumbre y someter al ciudadano “nuevamente a trámites engorrosos donde sólo cuenta con una mera expectativa”. Aduce, además, que este régimen respeta el interés general y el derecho a la igualdad, teniendo como parámetro los nacionales que estudian en el país y obtienen títulos oficiales.

19. El Ministerio precisa que no se quebranta el artículo 67 Superior, en la medida en que al Estado le corresponde la inspección y vigilancia del servicio de educación y, en ese escenario, la regulación de la convalidación a partir de los criterios de legalidad y académico son acordes con la Constitución Política. Finalmente, no se viola el artículo 70 de la Carta, dado que la exclusión de títulos propios atiende al principio de igualdad y, por tanto, no afecta la continuidad en el acceso al conocimiento en términos de calidad.

Intervenciones ciudadanas

20. La ciudadana Ángela Marcela Bautista Rivera intervino para coadyuvar la demanda, centrándose en exponer los antecedentes legislativos en materia de convalidación de títulos, el precedente judicial en la materia, la vulneración de la norma demandada al Ordenamiento Superior y los límites a la competencia del Legislador de ejercer su margen de configuración en la materia.

Aduce que, dado que el trámite de convalidación es reglado, lo procedente es que en cada caso en concreto se tenga la posibilidad de efectuar un estudio para determinar la

viabilidad o no de la convalidación, sin que exista una regla que prima facie excluya algunos títulos obtenidos en el exterior. Agrega que “negar el trámite de convalidación únicamente con base en la denominación del título es inconstitucional, por cuanto dicha norma se constituye en una regla general de exclusión, con la cual se vulnera el pleno ejercicio y goce efectivo del derecho a la educación. Por cuanto se afecta el acceso y permanencia en el sistema educativo, quebranta la obligación de asistencia y protección que tiene el Estado para garantizar el derecho y se convierten en desincentivos del disfrute del derecho a la educación, al punto de tener efectos altamente regresivos”.

21. La ciudadana Gabriela Jiménez Paredes también coadyuvó la demanda por motivos similares a los expuestos en el escrito de demanda que dio origen al proceso de constitucionalidad. Argumenta que “[l]a norma que se solicita declarar inconstitucional va en contravía de los... derechos fundamentales que esta Corporación ha defendido fehacientemente, un artículo que afecta a miles de colombianos que han decidido salir del país a estudiar, pero regresan a Colombia con el ánimo de aportar de manera positiva a la transformación y desarrollo social, cultural, político y económico.

El colombiano y colombiana que busca una oportunidad de estudios en el extranjero vuelve a su país con la confianza de que el gobierno y sus instituciones le brinden la oportunidad de posesionarse en el mundo laboral, de aplicar sus estudios y ejercer la profesión desde la idoneidad requerida, teniendo en cuenta que las universidades extranjeras dan la posibilidad de educación de calidad y profesores de alto nivel para aprender de los mejores. El Estado Colombiano y el Gobierno no pueden negar esta posibilidad, más aún, cerrarle las puertas a quienes buscan colaborar y contribuir con excelencia, idoneidad, profesionalismo y válidamente desde la educación y el trabajo.”

V. Concepto del Procurador General de la Nación

22. En atención a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación, mediante concepto 006572 del 16 de mayo de 2019, solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del enunciado demandado, en el entendido de que “la no convalidación en los términos allí previstos no es aplicable a las profesiones, ocupaciones u oficios cuyo ejercicio es libre y no conlleve un riesgo social (Art. 26 CP); ni respecto de los programas de educación superior propios o no oficiales otorgados

por instituciones extranjeras que representen conocimientos, investigaciones o técnicas novedosas y de gran significado social; y que no sean ofrecidos con aval oficial.”

23. Para el Ministerio Público el problema jurídico por resolver se centra en determinar si la disposición demandada, al impedir “que las autoridades administrativas inicien el trámite de convalidación de los títulos propios o no oficiales de educación superior” y, por lo tanto, verifiquen las equivalencias caso a caso, desconoce los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política.

En ese ámbito, considera que el artículo 26 de la Constitución Política somete el control del Estado solamente a aquellas profesiones u oficios con riesgo social. En tal dimensión del derecho a escoger profesión u oficio, el Estado puede fijar la política de convalidación que estime adecuada, siempre que las restricciones sean razonables. En este caso, este requisito se satisface, en la medida en que la finalidad de la disposición demandada se dirige a garantizar la calidad y comparabilidad de las cualificaciones que los colombianos reciben en el exterior.

Adicionalmente, la medida es expresión de las funciones de inspección y vigilancia a su cargo. Y agregó que: “más allá de las consideraciones sobre la posible altísima calidad de un programa propio, traídas a debate por el demandante, la norma demandada prohíja de mejor forma el valor de la igualdad, en la medida en que tanto en el ámbito nacional como en el internacional únicamente son reconocidos los títulos con aval oficial del Estado, o en el caso colombiano, con registro calificado otorgado por el Ministerio de Educación Nacional.”

24. También debe tenerse en cuenta, agrega, el hecho de que el artículo 62, parcialmente demandado, cuenta con un régimen de transición que protege las expectativas legítimas; y que, a partir de las sentencias de tutela citadas por el accionante, no se genera una obligación general de homologar títulos propios o no oficiales. Lo que no es admisible para la Procuraduría, por lo cual solicita una decisión condicionada, es que la norma se aplique a profesiones u oficios cuyo ejercicio no implique un riesgo social, dado que sería desproporcionado el control ejercido por el Estado[24]:

“...la prohibición absoluta de convalidar títulos propios no ostenta una justificación constitucional cuando los estudios versen sobre ocupaciones, artes u oficios cuyo ejercicio

es libre y no implique un riesgo social. El trámite de homologación que se adelante en estos supuestos, únicamente debe garantizar la igualdad de condiciones para ejercer las profesiones y oficios y para el acceso al trabajo, equiparando dichos títulos con aquellos conferidos en el territorio nacional.”

25. En relación con los artículos 67 y 70 de la Carta, argumenta que, aunque se desestimula en los nacionales la realización de estudios que finalizan con la expedición de títulos propios, no se concreta la violación a los derechos a la educación y a la promoción de la formación permanente, sino que, por el contrario, reconduce la búsqueda de los interesados a programas oficiales, con una calidad garantizada.

Este objetivo, no obstante, no se verifica cuando el no reconocimiento oficial se da, no por un asunto relacionado con la calidad, sino con la novedad y, por lo tanto, la Procuraduría solicita un condicionamiento al respecto:

“...cuando los conocimientos a impartir o a explorar son de vanguardia y no existen programas de educación superior similares con reconocimiento estatal, dichos títulos deberían ser susceptibles de homologación en el territorio nacional, como incentivo para acceso y promoción del conocimiento.

Lo contrario vedaría la función social de la educación, desestimulando el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (art. 67 CP), con lo cual el país quedaría rezagado en conocimientos y avances de último momento.”

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

Competencia de la Corte

26. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues el enunciado acusado hace parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1753 de 2015.

Presentación del caso, problema jurídico y esquema de decisión

27. La Corporación estudia la demanda presentada por el ciudadano Juan Carlos Ramírez Erazo contra el parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, que establece la prohibición de convalidar títulos propios o no oficiales expedidos en el exterior, salvo aquellos que se otorguen a quienes a la fecha de entrada en vigencia de la misma Ley se encuentren cursando estudios que finalicen con el otorgamiento de un título de la referida condición.

Considera el promotor de la acción que con esta norma se desconocen los mandatos constitucionales que derivan de los artículos 26, derecho a escoger profesión u oficio; 67, derecho a la educación; y 70, deber del Estado de promover el conocimiento, razón por la cual pide declarar su inexequibilidad.

28. Algunos intervinientes solicitan a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada, en razón a que (i) el Estado puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de profesiones y oficios en Colombia; (ii) la competencia del Legislador en esta materia es amplia; y (iii) la finalidad de la norma es constitucional, pues busca garantizar la calidad de la educación.

A esta línea argumentativa se adscriben las autoridades públicas que allegaron intervención en la oportunidad legal, esto es, la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX- y el Ministerio de Educación Nacional.

29. Por su parte, las ciudadanas Ángela Marcela Bautista Rivera y Gabriela Jiménez Paredes coadyuvaron la demanda, por razones similares a las expuestas en el escrito introductorio y, según afirmaron, por considerar que con la norma se desconoce la pretensión de continuidad en la educación superior y tiene efectos regresivos.

30. Finalmente, la Procuraduría General la Nación consideró que la disposición es, en principio, constitucional dado que es expresión del margen de configuración del Legislador, principalmente, respecto de las líneas generales del ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio.

No obstante, solicita que se declaren dos condicionamientos, el primero, relacionado con el

hecho de que esta regulación no se aplica a ocupaciones, artes u oficios que no generen un riesgo social y, el segundo, relativo a que no deben excluirse aquellos títulos que se refieren a materias novedosas o de vanguardia.

31. En el marco antes presentado, el problema jurídico que debe resolver la Sala Plena consiste en establecer si la norma prevista en el párrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, al negar la convalidación de títulos no oficiales o propios obtenidos en el extranjero, esto es, al fijar una restricción predicable de la idoneidad de títulos para ejercer profesión u oficio, desconoce, además de este derecho en los términos del artículo 26 de la Constitución Política, los artículos 67 y 70 del mismo Estatuto.

Para tales efectos, la Sala (i) establecerá el alcance del párrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015; (ii) reiterará su jurisprudencia sobre el derecho a escoger profesión u oficio y, dentro de este acápite, hará consideraciones específicas sobre la obligación del Estado de regular la idoneidad de títulos académicos; (iii) precisará algunos aspectos sobre el alcance legal y jurisprudencial dado a las convalidaciones de títulos extranjeros; (iv) hará unas consideraciones sobre el derecho a la educación; y (v) finalmente, resolverá el problema jurídico planteado.

I. Referentes normativos y jurisprudenciales pertinentes

I.1. Alcance del párrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015

32. El Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2014-2018 denominado “Todos por un nuevo país”. El Título I corresponde a las Disposiciones generales y contiene 4 artículos. El artículo 1º describe los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente forma: “(...) construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible”.

33. El artículo 2º establece que el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Todos por un nuevo país”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo: “(...) es parte integral del Plan

Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”[25].

34. El artículo 3º de la Ley 1753 de 2015 define los pilares del Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos: “1. Paz. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos. // 2. Equidad. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos. // 3. Educación. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.”

35. El artículo 4º enumera las “Estrategias transversales y regionales” para la consolidación de los tres pilares referidos en el artículo previo, y la “transformación hacia un nuevo país”.

En lo relacionado con las estrategias transversales define: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas; 2. Movilidad social; 3. Transformación del campo; 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; 5. Buen gobierno; y 6. Crecimiento verde. Luego, enlista las estrategias regionales, “para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo”, así: Caribe, Eje Cafetero y Antioquia, Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá, Pacífico, Llanos Orientales y Centro Sur Amazonía.

36. El Título II de la Ley contiene el Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales. El Título III presenta los Mecanismos para la Ejecución del Plan. En el Capítulo II de este último

Título se encuentra ubicado el artículo 62 demandado, específicamente en el marco de la estrategia denominada “Movilidad Social”. En general, en este título se encuentran normas relacionadas con educación, seguridad social, salud, empleo, servicios públicos, vivienda, entre otros.

37. Ahora bien, el párrafo demandado hace parte del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, que dispone en el inciso primero que el Ministerio de Educación reglamentará el procedimiento para la convalidación de títulos extranjeros de conformidad con la Ley y los acuerdos internacionales pertinentes.

En el inciso segundo establece que el Ministerio de Educación Nacional cuenta con un término de dos meses para la resolver sobre la convalidación de títulos o programas

académicos siempre que estos se encuentren acreditados o cuenten con reconocimiento por parte de la entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en país de origen o a nivel internacional. En el inciso tercero se advierte que el término para resolver la convalidación de títulos universitarios oficiales, no incluidos en el inciso anterior, es de máximo 4 meses.

El precepto parcialmente demandado tiene un párrafo 1º de acuerdo con el cual, a partir de la expedición de la Ley, no serán objeto del procedimiento de convalidación los títulos otorgados por instituciones de educación superior denominados no oficiales o propios, que no sean objeto de validación por las autoridades de educación oficial del país de origen. Además dispone que solo se tramitará la convalidación de títulos no oficiales o propios cuando los estudiantes se encuentren matriculados con anterioridad a la expedición de la Ley en programas de educación superior y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

Finalmente, el párrafo 2º prohíbe a las instituciones estatales financiar con recursos públicos los programas de educación superior en los que se obtengan títulos no oficiales o propios.

38. Al respecto, es preciso recordar que, de acuerdo con el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país”, uno de los pilares fue descrito como “Colombia la más educada”. En el marco del objetivo[26] de este pilar se desarrollaron una serie de lineamientos generales entre los que se destaca para el asunto que ocupa a la Sala el relativo a la “d. Construcción del sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia”[27], dentro del cual se propuso la formulación de la siguiente estrategia: “3) Herramientas para promover la calidad de la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano”[28]. Y específicamente promover: “Convalidación de títulos: con el objetivo de velar por la calidad y comparabilidad de las cualificaciones que los colombianos adquieren en estudios en el exterior, el Ministerio de Educación Nacional expedirá una nueva reglamentación para la convalidación de títulos”[29].

39. En similar sentido, en el acápite de la estrategia transversal de Movilidad Social contenida en el mismo documento, se especifica como objetivo 4: “Cerrar la brecha en el

acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación del capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía”[30]. Y puntualiza sobre la meta de acceso con calidad y pertinencia a la educación básica, media y superior[31] que: “el Ministerio de Educación Nacional expedirá una nueva reglamentación para la convalidación de títulos, procurando velar por la calidad y comparabilidad de las cualificaciones obtenidas en el exterior”[32]. Por último, en la estrategia transversal de Competitividad e Infraestructura Estratégicas se mencionó en el objetivo 2 “Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación”, la estrategia de “3) consolidar y especializar la infraestructura científica y tecnológica del país”, incluyéndose, con el “fin de promover y facilitar el retorno al país de este talento humano [de alto nivel formado por el país], la necesidad de que el Ministerio de Educación ajuste el trámite de homologación de títulos, buscando hacerlo más eficiente en términos de requisitos, tiempo, y recursos.”

40. En los anteriores términos es claro que a la disposición demandada subyacen importantes motivaciones por garantizar la excelencia en la formación académica, especialmente en el nivel universitario, para un país educado y preparado en el conocimiento, que le permita, además, competir en escenarios productivos de manera eficiente. En esta línea se evidenció, desde la visión de política pública educativa propuesta por el Gobierno, la necesidad de efectuar ajustes al proceso de convalidación de títulos obtenidos en el exterior, con la finalidad, uno, de atraer a quienes se han venido formando en otros países y deben encontrar un espacio en el desarrollo de su país sin obstáculos y, otro, realizar ese trámite con miras a validar aquellas titulaciones de calidad.

En este último escenario es que se efectúa la prohibición de tener en cuenta títulos no oficiales o propios, reconocidos en algunos sistemas educativos [como Francia y España, según los estudios comparativos realizados por el Ministerio de Educación] a partir de regulaciones internas de las mismas universidades o instituciones educativas que imparten el estudio, esto es, sin la validación de los órganos que a nivel nacional -oficiales o privados- dan cuenta de la calidad de los diferentes programas ofrecidos a la sociedad.

41. También es de destacar que la Ley 1955 de 2019, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, prevé en su artículo 191 el “Reconocimiento de títulos en educación superior” bajo algunos lineamientos: (i) la

expedición de un nuevo modelo de convalidaciones a cargo del Ministerio de Educación, “de acuerdo con las distintas tipologías existentes en la materia”, y sin que pueda exceder de 6 meses; (ii) la posibilidad de que exista en el caso de profesiones reguladas una normatividad específica, sin que el trámite pueda exceder el anterior término; y, (iii) la obligación del referido Ministerio de realizar mejoras administrativas y tecnológicas en el trámite, y la puesta a disposición de la sociedad de información relacionada con las instituciones y programas acreditados, entre otros[33].

42. Esta disposición, según las Bases del Plan, se enmarca en la estrategia “C. Educación para un futuro con oportunidades para todos”, en el objetivo 5: “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, en el que se incluyó la siguiente justificación: “El Ministerio de Educación Nacional revisará la reglamentación del trámite de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, determinando tiempos de respuesta eficientes de acuerdo con los criterios que se definan para tal fin y brindando información que facilite la toma de decisiones por parte de los interesados en adelantar estudios de educación superior fuera de Colombia.”

43. A partir de la nueva disposición, el artículo 191 del actual Plan Nacional de Desarrollo, surge la inquietud de la posible derogatoria del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 y, por lo tanto, de la competencia de la Corte para realizar el control de constitucionalidad. Al respecto, esta Corporación ha considerado en su jurisprudencia reiterada que la labor jurisdiccional que le fue encomendada por el Constituyente de 1991, en los términos del artículo 241 de la C.P., debe estar dotada de relevancia, en el sentido de que sus pronunciamientos tengan efectos en el ordenamiento jurídico[34]; razón por la cual, el ejercicio del control abstracto debe estar precedido de la afirmación sobre la vigencia del texto, disposición y/o norma sobre el (o la) que se pronuncia, o, en caso en que aquella no se dé, la existencia de sus efectos en el tiempo. Al respecto, en la Sentencia C-192 de 2017[35] se afirmó lo siguiente:

“... la Corte Constitucional ha sostenido constante y reiteradamente que sus pronunciamientos, en principio, solo pueden efectuarse sobre disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, o sobre aquellas que, habiendo perdido su vigencia, continúen produciendo efectos -pues no pierden su validez inmediatamente-. Así, “sólo en la medida en que la norma enjuiciada haya desaparecido del ordenamiento jurídico y no se encuentre

produciendo efectos jurídicos, puede la Corte acudir a la figura de la sustracción de materia y, en consecuencia, abstenerse de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad”[36].

44. En atención a la posición jurisprudencial brevemente citada, considera la Sala que la disposición demandada, el artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, se encuentra vigente y, además, produce plenos efectos. Lo anterior, se sustenta en dos tipos de razones.

44.1. Desde el punto de vista material, el contenido esencial de las disposiciones no es idéntico y tampoco se opone. A continuación, se transcriben los enunciados involucrados:

Ley 1753 de 2015

Ley 1955 de 2019

Artículo 62, parágrafo 1o

Artículo 191

Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.

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.

Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio exclusivo de evaluación académica.

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.

De un lado, evidencia la Sala que el parágrafo 1º demandado se ocupa de manera particular de la invalidez para el sistema educativo colombiano de los títulos no oficiales o propios, otorgados por instituciones de educación superior en el exterior, en relación con la posibilidad de su convalidación. El artículo 191 de la Ley 1955 de 2019 no regula dicho aspecto de manera explícita, por lo cual, su contenido no es idéntico. Esta última disposición ordena que el diseño e implementación del nuevo modelo de convalidaciones, a cargo del Ministerio de Educación, se realice “de acuerdo con las distintas tipologías existentes”, evidenciando la compatibilidad de esta disposición con la anterior, esto es, con la disposición demandada, pues entiende la Sala que dentro de tales tipologías se encuentran las previstas en la disposición ahora demandada.

Pero, además de lo anterior, el parágrafo 2º del artículo 191 de la Ley 1955 de 2019 prevé que el Ministerio de Educación “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[37] para ello en el país de origen”. Esta precisión permite afirmar que la regulación allí establecida también pone el acento en aquellos títulos oficialmente reconocidos, y no en los no oficiales o propios, lo que confirma el hecho de que esta disposición es perfectamente compatible

con la prohibición ahora demandada.

También debe advertirse que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el sentido dado a la regulación del trámite de convalidaciones es buscar la calidad de la educación y, en este sentido, puede concluirse que su enfoque es similar al adoptado para el periodo 2014-2018.

En conclusión, la Sala destaca que, como lo ha afirmado la Corte en reiterada jurisprudencia[38], una norma puede perder su vigencia como consecuencia del fenómeno derogatorio, que se produce bien de manera expresa, implícita u orgánica. Las razones antes referidas, por ahora, dan cuenta de que, en la medida en que la nueva regulación no es idéntica por su objeto ni es incompatible con la regulación previa, esto es, con la contenida en el artículo 62 parcialmente demandado, no se configura ninguno de los supuestos derogatorios referidos, particularmente el de la derogación orgánica e implícita.

44.2. Pero, además de lo anterior, debe afirmarse que no se dio un fenómeno de derogación expresa. Así, el propio Legislador consideró en el artículo 336.2 de la Ley 1955 de 2019 que, de no haberse derogado expresamente, no se entendía afectada por tal Ley ninguna disposición anterior perteneciente a la Ley 1753 de 2015:

“Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente Inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.”

En el inciso siguiente del artículo 336 de la Ley 1955 de 2019 se refirieron expresamente aquellas disposiciones que se derogaban, sin que se hubiera incluido el artículo 62, parcialmente demandado, pues solo se incluyeron los siguientes:

“...artículos 7o, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, 135, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los párrafos de los artículos 55 y 57 de la Ley 1753 de 2015; ...”

Por lo tanto, dado que no se dio una derogatoria expresa del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, y que, en el marco de la Ley 1955 de 2019 se afirmó que la derogatoria de disposiciones de dicha Ley solo se produciría de manera expresa, es de concluir, con mayor

fuerza argumentativa, que el enunciado demandado está vigente. Pero, además, la disposición continúa produciendo efectos dado que su regulación ha venido impidiendo que se inicie cualquier trámite de convalidación de títulos no oficiales o propios ante la dependencia respectiva del Ministerio de Educación Nacional.

45. Así, en atención a que el párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 no se opone y, por el contrario, es compatible con el actual artículo 191 de la Ley 1955 de 2019, y a que expresamente en el artículo 336.2 de esta última se estableció que no se entendía derogada ninguna norma de la Ley 1753 de 2015, salvo que se hubiera derogado expresamente -y esto no ocurrió-, es válido advertir que la norma analizada está vigente y produce plenos efectos.

I.2. Derecho fundamental a escoger y ejercer profesión u oficio. Reiteración jurisprudencial

46. A partir de una concepción de los derechos fundamentales en términos universales, y con relaciones de interdependencia e indivisibilidad, el bien considerado por el Constituyente de 1991 en el artículo 26 ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte de esta Corporación, desde el inicio de sus labores. Teniendo en cuenta dicha construcción jurisprudencial, la Sala sintetizará a continuación los principales aspectos relacionados con su comprensión y alcance[39].

47. Primero: el derecho a escoger profesión u oficio (i) es un bien fundamental[40]; un derecho subjetivo que genera obligaciones concretas de respeto, protección y garantía, a cargo, en principio, de quienes ejercen el poder público[41]; y, (ii) está relacionado estrechamente con el valor de la dignidad humana[42], en tanto posibilita que el ser humano diseñe y siga su propio plan de vida[43], e involucra la garantía de otros derechos[44] como la libertad, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo[45], la igualdad de oportunidades, la libertad de aprendizaje e investigación y la libertad económica y de empresa[46].

Se ha afirmado, además, que (iii) su ámbito de aplicación se extiende en dos dimensiones, una interna y otra externa[47]. La primera, se ha identificado con la posición de escoger profesión u oficio, sobre la cual, prima facie, el Estado no tiene posibilidades de intervención, pues materializa las preferencias y posibilidades del sujeto titular en un

escenario que incluye su propia realización como ser moral. Al respecto, en la Sentencia C-756 de 2008[48] se consideró que: “corresponde a un acto de voluntad de su titular que es prácticamente inmune a la intervención del Estado y de los particulares, puesto que consiste en la facultad que tiene cada persona de escoger la labor que desempeñará a lo largo de su vida no sólo como instrumento para cubrir sus necesidades vitales sino también de realización humana. Este derecho, entonces, se ubica en esa esfera interna del ser humano que aunque está limitada por las aptitudes individuales, las condiciones económicas, sociales y culturales de su titular y las políticas de Estado en la educación, el empleo y el desarrollo tecnológico, corresponde a un acto de libertad individual.”

La segunda, esto es, la externa, se relaciona con el ejercicio de la profesión u oficio seleccionado, sobre la cual el Estado tiene mayores posibilidades de injerencia en tanto trascienda la esfera individual y tenga un impacto en la vida social. En la providencia antes mencionada, se consideró que esta faceta está sometida “a mayores restricciones que se derivan de la exigencia social de mayor o menor necesidad de escolaridad y conocimientos técnicos adecuados para su realización.”

48. Segundo: a partir del artículo 26 constitucional y de la anterior distinción, es posible efectuar las siguientes afirmaciones sobre los elementos generales de las limitaciones o restricciones predicables de este bien fundamental. En este sentido, (i) es a la dimensión externa del derecho, esto es, a la del libre ejercicio de profesión u oficio, a la que se adscriben límites por parte del Estado[49]. En este ámbito, (ii) la regla general es que las profesiones y oficios se desempeñan de manera libre[50], salvo que, por razones importantes dentro de nuestro ordenamiento constitucional, se requiera una regulación específica[51].

En torno a esto último, la Corte ha advertido que el margen de configuración del Legislador en relación con las profesiones, por un lado, y con las ocupaciones, artes y oficios, por otro, es diferenciable[52], específicamente en aquellos casos en los que sobre éstos no hay exigencias de orden académico y su ejercicio no implica un riesgo social y, por lo tanto, debe primar la libertad y autonomía.

Esta premisa ha exigido valorar aquello que diferencia una profesión de, por ejemplo, un oficio, existiendo casos en los que, precisamente, el cargo invocado en la acción pública de

inconstitucionalidad ha sido la indebida regulación de actividades que no requieren preparación académica y no implican un riesgo social[53]. Para la Corte, en el marco de la actual Norma Superior “[l]a diferencia entre profesión u oficio no radica ya en la mayor o menor formación académica [en comparación con el presupuesto de la Constitución de 1886], ni en la necesidad de una especial cualificación técnica, pues la propia Carta señala que cualquier ocupación, arte u oficio puede requerir de dicha formación. De otra parte, queda expresamente consagrada la facultad de exigir títulos de idoneidad, así como de inspeccionar y vigilar tanto las profesiones como los oficios, artes y actividades en general que requieran para su ejercicio formación académica o que impliquen un riesgo social.”[54]

49. Tercero: la regulación estatal se vincula a dos escenarios, uno, la posibilidad de exigir títulos de idoneidad y, dos, la facultad de ejercer inspección y vigilancia[55]. Respecto a la relación entre estas dos competencias, en la Sentencia C-280 de 1995[56] se afirmó: “la primera hace posible, o al menos facilita, la segunda. En principio, el universo de quienes pueden ejercer una profesión, queda limitado a quienes posean el título de idoneidad, a los demás les está vedado tal ejercicio. Y la inspección y vigilancia con relación a ellos se limita, como es obvio, a impedirlo. En consecuencia la inspección y vigilancia se realizan plenamente sobre quienes ejercen la profesión.”

(i) En concreto, acorde con lo dispuesto en el artículo 26 Superior, sobre las profesiones el Legislador puede exigir títulos de idoneidad y, a través de las autoridades competentes, ejercer inspección y vigilancia; en relación con las ocupaciones, artes y oficios, la existencia de normatividad al respecto dependerá de la exigencia de formación académica y de la implicación de un riesgo social[57]. (ii) De manera constante, la jurisprudencia ha considerado que (ii.1) los elementos estructurales y definitorios -el mínimo de intensidad normativa- de los dos ámbitos (de la exigencia de títulos de idoneidad[58] y de los parámetros de inspección y vigilancia) corresponde fijarlos al Legislador[59], y que, además, (ii.2) su margen de configuración no es ilimitado, debe obedecer a las finalidades constitucionales que se consideran valiosas[60].

50. En cuanto a lo primero (ii.1)[61] la Corte Constitucional ha señalado, por ejemplo en relación con el contenido de la función de inspección y vigilancia a cargo del Estado[62], que los elementos básicos deben ser definidos por el Legislador, pero que es

constitucionalmente admisible dejar en poder de una autoridad con potestad reglamentaria el establecimiento de los elementos más técnicos y precisos, pues estos se relacionan con los presupuestos necesarios para hacer efectivos los mandados constitucionales y legales[63]; y que, además, no es necesario que la inspección y vigilancia esté en cabeza del Gobierno Nacional, dado que pueden ser adelantadas por otro ente constituido siguiendo la anterior regla[64].

51. Sobre los fines a cuya protección se dirige la regulación de profesiones ocupaciones, artes y oficios (ii.2), la Corte ha hecho énfasis, de un lado, en la garantía del derecho a la igualdad, respecto de quienes se prepararon para su ejercicio legal, y, del otro lado, en la protección de derechos de terceros, de la sociedad (Arts. 1 y 20 constitucionales), que, en todo caso, no pueden ser de cualquier tipo. Al respecto, en la Sentencia C-177 de 1993[65] se citó una providencia de la Corte Suprema de Justicia en la que se sostuvo que: “[l]a facultad de reglamentación de las profesiones tanto como el exigir títulos de idoneidad tienen varias finalidades: a) Proteger a las personas que se han capacitado para desarrollar determinada actividad, de las personas que quieren desempeñarse como tales sin haber obtenido los méritos para hacerlo. Capacidad que es mas de conocimientos, como los que se transmiten en universidades, colegios o centros especializados, que de talento natural. b) Proteger a la colectividad en general para que no resulte afectada por el inadecuado ejercicio de estas profesiones, asegurando que las personas que se anuncian para ello están en la capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo, es decir son idóneas y proteger así a toda la sociedad controlando las profesiones para que con esas labores o actividades no se cause daño o perjuicio a terceros y no se atente contra las buenas costumbres, la salud o la integridad física de las personas.”[66] Esta idea ha venido reiterándose pacíficamente por la Corporación.

52. Ahora bien, en cuanto a la validez constitucional de las limitaciones al derecho a ejercer profesión u oficio, además de advertir que no son una innovación de la actual Carta Fundamental[67] y de la exigencia de una fuente legal, se ha considerado que deben ser razonables y proporcionadas, fundarse en un principio de razón suficiente, de manera tal que no se vacíe el contenido de esta libertad[68] y que no se afecten, además, aquellos bienes constitucionales con los que guarda una estrecha relación[69].

53. Cuarto: sobre la atribución del Legislador para exigir títulos de idoneidad varias

consideraciones son necesarias[70]. Estos constituyen la evidencia, hacia el público en general, de la formación de la persona en determinada área del conocimiento, tecnología o técnica; es “la manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica”[71] y, al mismo tiempo, “son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión misma, como en lo relativo a sus especialidades.”[72] Como prueba de la formación académica[73], en consecuencia, su regulación legal debe fundarse en la necesidad de controlar un riesgo social[74], sin que su exigencia se traduzca en una limitante desproporcionada. Sobre esto último, la jurisprudencia ha insistido en que el nivel de cualificación exigido debe ser aquél necesario para proteger los intereses involucrados y que la intervención logre la protección de tales intereses, en atención al riesgo social.

Frente a la exigencia de títulos de idoneidad, la Corporación ha fijado algunas reglas. La primera consiste en que su exigencia no puede generar una situación discriminatoria, que beneficie a una profesión en particular para el ejercicio exclusivo de una actividad, excluyendo a otra u otras que cuentan con las herramientas para hacerlo con el mismo grado de calidad. La segunda, tiene que ver con el hecho de que aquellos requisitos principales de la regulación sobre los títulos de convalidación deben ser definidos por la ley, en la medida en que determinan la forma en que se acredita la capacidad en Colombia para el ejercicio de una profesión u oficio.

54. De la primera regla dan cuenta, por ejemplo, las siguientes decisiones. La Sentencia C-226 de 1994[75] analizó la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 36 de 1993, que reglamenta la profesión de bacteriólogo, entre las que se encontraba una norma que preveía que solo las personas con dicha profesión estaban autorizadas para la realización de determinadas actividades, como “dirección científica del laboratorio clínico e industrial”. La Corte consideró en este caso que la previsión era inconstitucional por tener una “clasificación demasiado amplia” al incluir en la prohibición a quienes no causan riesgo, como otros profesionales de la salud también capacitados para el efecto.

En la Sentencia C-064 de 2002[76] la Corte resolvió las objeciones presentadas por el Gobierno al proyecto de ley que modificaba la regulación de la profesión de los instrumentadores quirúrgicos, considerando que un enunciado que impedía el ejercicio de las actividades propias de dicha profesión a personas que no ostentaran dicho título, era

inconstitucional, dado que el criterio de clasificación utilizado por el Legislador era inadecuado y desproporcionado. En este sentido, estimó que aunque la disposición excluye del ejercicio a quienes no están capacitados, para evitar un riesgo social, también excluyó a quienes lo están, como los médicos cirujanos:

“La Corte no desconoce la importancia de la profesionalización progresiva de los Instrumentadores Quirúrgicos, y la necesidad de controlar los riesgos sociales ligados a las labores que éstos desempeñan. Sin embargo, esa situación no justifica la exclusión de esas actividades de profesionales que, teniendo formación en actividad quirúrgica, tienen idoneidad suficiente para coordinar las salas de cirugía, o manejar centrales de esterilización y de cirugía y de equipos de alta tecnología. Esa exclusión implica un privilegio en favor de los Instrumentadores Quirúrgicos, que desnaturaliza las finalidades de la exigencia de títulos de idoneidad profesional. En efecto, como esta Corte lo ha señalado insistentemente, “el objetivo de la reglamentación de las profesiones no es consagrar privilegios en favor de determinados grupos sociales sino controlar los riesgos sociales derivados de determinadas prácticas profesionales.”

En esta línea, también puede citarse la Sentencia C-149 de 2009[77] en la que la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 80.3 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que establece como requisito para acceder al cargo de Defensor de Familia acreditar título de posgrado en Derecho de Familia, Civil, Administrativo, entre otros. Consideró la Corporación que esta disposición era constitucional en la medida en que se permitieran otros títulos afines y que guarden relación directa, clara e inequívoca con las funciones del defensor.

Y, finalmente, la Sentencia C-505 de 2014[78] en la que se declaró la constitucionalidad condicionada de la disposición que, dentro de la Ley 1098 de 2006, preveía que en todas las comisarías de familia debía haber un trabajador social, en el sentido de incluir la posibilidad de que se tengan en cuenta profesiones relacionadas con el desarrollo familiar.

55. En otras ocasiones, empero, debe advertirse que la Corte ha considerado que aunque se evidencia una categoría clasificatoria de exclusión demasiado amplia, no es su competencia, por no contar con los argumentos técnicos para el efecto, entrar a determinar a qué otro tipo de personas y bajo qué calificación debe permitírseles el ejercicio de una

actividad. Tal fue el caso de la Sentencia C-619 de 1996[79], en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 26 del Decreto 196 de 1971, Estatuto de la Abogacía, de acuerdo con el cual solamente los estudiantes de derecho dependientes de abogados podían revisar expedientes y actuaciones judiciales o administrativas. La Corte consideró ajustada la norma a la Constitución porque las personas excluidas, como aquellos que por sus labores cotidianas están en permanente contacto con información al alcance de abogados y estudiantes de facultades de derecho que interrumpen sus estudios, constituyen un grupo que, aunque bien puede estar capacitado, no existe un criterio objetivo de evaluación que permita establecer con certeza en qué casos la exclusión es injustificada. Al encontrarse esta situación en una zona de penumbra, continuó la Corporación, “[e]n estas condiciones, compete al legislador, y no al juez constitucional, definir si se encuentran debidamente capacitados y señalar las condiciones que tendrían que reunir para entender satisfechos los requisitos de idoneidad que exige la intermediación que aquí se estudia.”

56. En relación con la reserva legal para exigir títulos de idoneidad[80], segunda regla referida en el párrafo 52, supra, la Sentencia C-942 de 2009[81] brinda algunos elementos importantes. En dicha ocasión se resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley 1164 de 2007, que dicta disposiciones en materia de talento humano. En el estudio realizado, y pese a que no estaba demandado, la Corte se refirió al artículo 18, en el cual se incluyen reglas para la convalidación de títulos. Al respecto, la Sala afirmó que esta regulación establecía, más que restricciones, condiciones o autorizaciones para el ejercicio de una profesión, por lo que estos aspectos podían ser regulados por ley ordinaria. Por oposición, agregó, supuestos que tengan por objeto la regulación de los elementos más estructurales del derecho son materia de ley estatutaria[82].

57. Quinto: la metodología utilizada para determinar cuándo la restricción del derecho es constitucionalmente válida ha sido la del test de proporcionalidad. En este sentido pueden estudiarse las sentencias C-226 de 1994[83], C-031 de 1999[84], C-064 de 2002[85], C-670 de 2002[86], C-788 de 2009[87] y C-292 de 2012[88]. En principio, dado que no se habían consolidado las intensidades aplicables al mismo, no se realizaba una determinación de este aspecto. En las posteriores al año 2001 se han aplicado diferentes intensidades, a veces estricto y otras leve, en atención al contexto específico del problema constitucional por resolver.

Relación entre la exigencia de títulos de idoneidad y el proceso de convalidación de estudios en el exterior

58. En este acápite la Sala hará referencia a la historia normativa reciente sobre el trámite de convalidación existente en Colombia para los estudios realizados fuera del país, incluyendo la mención de los instrumentos que el Estado ha suscrito y adoptado con otros estados para afianzar las relaciones internacionales en materia educativa. Adicionalmente, se hará referencia expresa a las decisiones que, en sede de control abstracto y concreto, han abordado este tema, destacando la relación existente entre el trámite de convalidación y, en particular[89], el ejercicio del derecho a ejercer profesión u oficio, a través de la exigencia de títulos de idoneidad[90].

La convalidación de títulos extranjeros en la legislación colombiana

59. Luego de expedida la Constitución de 1991 se organizó el servicio público de Educación Superior, mediante la promulgación de la Ley 30 de 1992. En concreto, el artículo 38 reguló las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), entre ellas, la de homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior[91].

60. Con posterioridad se estableció, mediante la Ley 72 de 1993[92], que: “[p]ara ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar el título de pregrado o postgrado obtenido en una institución de educación Superior del exterior, cuando ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada y existan convenios de intercambio educativo y cultural con el Estado Colombiano. Se excluye de lo anterior las Ciencias de la Salud y el Derecho”[93]. Esta disposición fue modificada por el artículo 64 del Decreto Ley 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, en los siguientes términos: “[p]ara ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requerirá homologar o convalidar el título de pregrado o posgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud.”. No obstante, como se explicará más adelante, la Corte declaró inexecutable esta norma, por medio de la Sentencia C-050 de 1997[94], y, por lo tanto, en su momento, recuperó vigencia lo regulado en el artículo 38 de la Ley 30 de 1992.

61. Después, en el año 2003, luego de la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional[95], es esta entidad, y no el ICFES, la encargada de homologar y convalidar los títulos obtenidos en el exterior[96]. En consecuencia, el Ministerio expidió la Resolución 5547 de 2005, por la cual se definió el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país.

62. Posteriormente, el Decreto 5012 de 2009 derogó el Decreto 2230 mencionado, pero en igual sentido determinó en el artículo 2º: “Funciones. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes: (...) 2.17. Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras.” Y específicamente, en el artículo 29 determinó: “Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Son funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, las siguientes: 29.1. Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional.”

63. En el año 2012, con el Decreto Anti-trámites, se especificaron los términos y condiciones que tendría en cuenta el Ministerio de Educación Nacional para convalidar los títulos de la siguiente forma:

“El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Igualmente, contará con dos (2) meses cuando el título que se somete a convalidación corresponda a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, siempre que se trate del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas

de otorgamiento de los títulos no mayor a ocho (8) años.

Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados en el inciso anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.

Los términos establecidos en el presente artículo se contarán a partir de la fecha de recibo en debida forma de la documentación requerida.

PARÁGRAFO. Si vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Ministerio de Educación Nacional no se ha pronunciado de fondo frente a la solicitud de convalidación, el Ministerio contará con cinco (5) días hábiles para decidir.”[97]

64. En vigencia de esta norma, el Ministerio de Educación Nacional reguló la convalidación de títulos extranjeros mediante las resoluciones 21707 de 2014[98] y 6950 de 2015[99]. Señalaron, en general, los requisitos, criterios y plazos para la homologación de títulos oficiales de pregrado y posgrado y de títulos no oficiales, propios o universitarios. En lo concerniente a los títulos no oficiales, la Resolución 6950 de 2015, dispuso:

“Artículo 4. Convalidación de Títulos no Oficiales, Propios o Universitarios. Para efectos del presente artículo, entiéndase como títulos no oficiales, propios o universitarios aquellos que son expedidos por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior, que carecen de los efectos que las disposiciones legales del respectivo país otorgan a los títulos oficiales.

El Ministerio de Educación Nacional adelantará el trámite de convalidación para los títulos definidos en este artículo, siempre y cuando se cumplan con alguno de los siguientes requisitos:

a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.

b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.

Presentada la solicitud, y una vez verificado que se cumpla con alguno de los dos requisitos establecidos en este artículo, se procederá a surtir la evaluación académica ante la CONACES sin perjuicio de que el Ministerio pueda solicitar un concepto adicional a las asociaciones, órganos y pares evaluadores cuando así se requiera.

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

65. Finalmente, se expidió la Ley 1753 de 2015, que contiene el párrafo del artículo 62, objeto del juicio de constitucionalidad, normativa a partir de la cual el Ministerio de Educación Nacional profirió la Resolución 20797 de 2017, que en su artículo 18 advierte: “Títulos propios o no oficiales. No se convalidarán los títulos universitarios no oficiales o propios, dado que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen. // Párrafo. Excepcionalmente y de conformidad con el inciso segundo del párrafo 11 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, sólo podrán iniciar el proceso de convalidación, y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica que trata el numeral 3 del artículo 11 de la presente resolución, aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015.”[100]

En atención a lo estipulado en este último acto administrativo, del proceso de convalidación hacen parte dos etapas fundamentales. La primera, es el examen de legalidad (artículo 10), en el que se analiza, entre otros factores, la naturaleza jurídica de la institución que expide el título y del título mismo, la “existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación de la institución o del título que se solicita convalidar”, y la existencia de convenios o tratados internacionales aplicables. La segunda (artículo 11), implica la ubicación del trámite en uno de los siguientes criterios: acreditación o reconocimiento de calidad, precedente administrativo y evaluación académica.

66. Por último, debe advertirse que algunas leyes o decretos con fuerza de ley que se han

emitido con el objeto de regular el ejercicio de profesiones o de ocupaciones que exigen formación académica e implican un riesgo social, incluyen disposiciones en esta materia[101].

67. Normativamente, en consecuencia, se concluye que la convalidación de títulos no oficiales o propios en el país venía siendo avalada y sometida a regulación, enfatizándose para su procedencia en el criterio de evaluación académica. Esta situación, empero, se modificó radicalmente con la entrada en vigencia de la prohibición prevista en el parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, ahora demandado.

Suscripción de convenios por el Estado Colombiano sobre reconocimiento mutuo de títulos académicos

68. Colombia ha suscrito diversos instrumentos internacionales relacionados con la convalidación o reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero. Ejemplo de tales convenios son las siguientes leyes aprobatorias:

- Ley 139 de 1963, “por el cual se aprueba el Convenio Cultural entre Colombia y España”.
- Ley 35 de 1985, “por medio de la cual se aprueba el “Convenio de reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y grados académicos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria”.
- Ley 147 de 1993[102], “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados, Títulos y Grados Académicos de Educación Primaria, Media y Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Argentina”[103].
- Ley 421 de 1998[104], “Por medio del cual se aprueba el ‘Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”[105]
- Ley 574 de 2000[106], “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú”[107].

- Ley 596 de 2000[108], “por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Reconocimiento Mutuo de Certificados de Estudios, Títulos y Grados Académicos de Educación Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos”[109].

69. Lo anterior evidencia, que para el Estado colombiano la homologación de títulos ha sido un asunto recurrente en la agenda internacional con el propósito de facilitar procesos de integración educativa y cultural a nivel regional y mundial. De hecho, Colombia hace parte de Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de la UNESCO, suscrito en 1974 y que tiene entre sus considerandos lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que el reconocimiento por el conjunto de los Estados contratantes, de los estudios efectuados y de los diplomas, títulos y grados obtenidos en cualquiera de ellos es el instrumento efectivo para:

- a) permitir la mejor utilización de los medios de formación de la región,
- b) asegurar la mayor movilidad de profesores, estudiantes, investigadores y profesionales dentro del marco de la región,
- c) allanar las dificultades que encuentran al regreso a sus países de origen las personas que han recibido una formación en el exterior,
- d) favorecer la mayor y más eficaz utilización de los recursos humanos de la región con el fin de asegurar el pleno empleo y evitar la fuga de talentos atraídos por países altamente industrializados...”

70. También debe destacarse en el ámbito regional de la Comunidad Andina, en un marco constitucional que desde la reforma de 1968 prevé la posibilidad de crear instituciones supranacionales y que bajo la actual Constitución Política se refiere expresamente a la integración de la comunidad latinoamericana en el Preámbulo, Colombia suscribió el Acuerdo o Pacto Subregional Andino el 26 de mayo de 1969, junto con Bolivia, Chile[110], Ecuador y Perú, estableciendo en el artículo 130 que para la consecución de metas

relacionadas con el desarrollo social de toda la población se podrían adoptar “programas para el reconocimiento de títulos de educación superior a nivel andino, con el fin de facilitar la prestación de servicios profesionales en la Subregión.”[111]

Decisiones relevantes de la Corte Constitucional sobre convalidación de títulos en control de constitucionalidad

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. A continuación, la Sala hace una referencia expresa a cada una de ellas.

72. Una primera decisión al respecto es la Sentencia C-088 de 1995[112], en la que la Corporación adelantó el control de constitucionalidad sobre la Ley 147 de 1994, que aprueba el Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación primaria, media y superior entre Colombia y Argentina (párrafo 77, supra). Allí se destacó que el instrumento atendía a los propósitos establecidos, entre otros[113], en los artículos 26, 67 y 70[114] de la Constitución Política, pues la búsqueda del conocimiento es una actividad inherente a hombre, y la posibilidad de que los colombianos viajen al exterior para complementar sus estudios se convierte en una de las formas en las que el Estado facilita la amplitud de la oferta educativa. Destaca, además, la importancia de la universalización del conocimiento para el individuo y para la sociedad a la que regresa; precisando la necesidad, en todo caso, de que los títulos de idoneidad busquen certificar “la cualificación del sujeto para ejercer una tarea”, afirmando la regla de que “las normas que regulen tal calificación no pueden establecer exigencias que superen los requisitos que en la práctica se requiere para proteger los derechos de otras personas.”

73. Posteriormente, la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 64 del Decreto ley 2150 de 1995, “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, que preveía que no se requería homologar o convalidar el título de pregrado o posgrado otorgado por una institución en el exterior para ejercer la profesión o cátedra universitaria,

“siempre que esta tenga aprobación del Estado donde esté localizada. Se excluyen de lo anterior, las ciencias jurídicas y de la salud”. La Corte consideró que esta disposición era inconstitucional dado que el Estado tenía la obligación de ejercer control sobre la idoneidad de los títulos y que, cuando estos provenían del exterior, no podía omitirse, dado que las normas de inspección y vigilancia que se extendían en Colombia no abarcaban a las instituciones extranjeras y, por tanto, en el trámite de convalidación era donde se realizaba un control sobre la calidad de la educación recibida. Al respecto afirmó que:

“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.”[115]

74. Al definir la constitucionalidad del Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de Colombia y el de la República de Cuba, y la de su Ley aprobatoria[116], la Corte en la Sentencia C-227 de 1998[117] consideró que la cooperación e intercambio culturales son propósitos constitucionales, y que los estudios en el exterior permiten un mayor desarrollo educativo, ante una creciente internacionalización del conocimiento. En esta línea de justificación, citó por su importancia lo expuesto en el marco del trámite legislativo para la aprobación de la Ley en el siguiente sentido:

“A este respecto, cabe recordar lo expresado por uno de los ponentes del proyecto de ley

aprobatoria del Convenio en el Congreso, según el cual “el país al buscar su internacionalización, debe estar atento a lograr la libre movilización de sus profesionales a otros países, puesto que no hay que desconocer el papel que cumple la comunidad intelectual en la sociedad moderna, de esta manera aprovechar el recurso humano en beneficio de la comunidad, alcanzando así una sociedad democrática, justa y en general, en donde la paz sea un elemento básico del desarrollo. Para alcanzar este fin, es claro los altos costos que esto genera, en la investigación científica y tecnológica, haciendo necesaria la integración y la cooperación internacional, la libre movilización de profesionales, de científicos entre sus diferentes países, con el fin de que éstos actúen como difusores importantes del conocimiento y de agentes facilitadores de asimilación de nuevas tecnologías”.

75. En la Sentencia C-1260 de 2000[118] la Corporación estudió la constitucionalidad de la Ley 574 de 2000, que aprueba el Convenio de reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de educación superior entre los gobiernos de Colombia y Perú. Como parte del Convenio, los artículos 1 y 2 establecieron que los países signatarios se comprometían a reconocer y otorgar validez a los títulos y grados académicos de educación superior, reconocidos oficialmente por los sistemas educativos de ambos Estados; precisando que el término “reconocidos” implicaba “...la validez oficial otorgada en cada uno de los Estados contratantes a los estudios realizados en las instituciones de educación superior del sistema educativo del otro Estado, acreditados por títulos o grados académicos.”. La Corte encontró ajustados a la Constitución la Ley y el Convenio, destacando que:

“El carácter de universalidad que se predica del conocimiento, implica que los sistemas educativos de los diferentes países garanticen unos mínimos preestablecidos, que permitan que cualquier persona que opte por un determinado programa académico en un país específico, pueda, si es del caso, continuarlo en otro, pues sólo así se alcanzan los objetivos intercambio educativo y cultural a los que se refiere la Constitución Política. Así lo ha señalado la Corte al pronunciarse sobre la materia:

Para la Corte, la cooperación y el intercambio educativo y cultural, no sólo deben ser objetivos trazados por el Constituyente de 1991 y plasmados en el texto superior, sino que su efectividad y concreción son presupuestos esenciales del Estado Colombiano. Dentro de

ese marco, este Convenio contribuirá al progreso tanto de la comunidad internacional como de los profesionales de ambos países, así como a la ampliación del conocimiento cultural, lográndose con ello un mayor desarrollo educativo, y un amplio acceso a nuevas posibilidades de educación y formación intelectual. Es indudable, que la educación superior presenta en la actualidad a nivel mundial, un avance creciente hacia la internacionalización, en particular al conocimiento del desarrollo del entendimiento humano.”

76. En conclusión, la posibilidad de que nacionales estudien en el exterior y de que su esfuerzo sea reconocido en el país, es un asunto con relevancia en el marco constitucional, no solo por las repercusiones individuales sino por el impacto que la internacionalización y la construcción de tales experiencias tiene en el desarrollo integral del país, desde el conocimiento, la cultura y el fortalecimiento de los derechos humanos. La convalidación de títulos, por otro lado, es un trámite que permite garantizar la igualdad de trato de quienes se preparan afuera en relación con aquellos que lo hacen en el país, y un control a la calidad de la educación.

Convalidación de títulos propios en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

77. La Corte Constitucional se ha pronunciado en tres oportunidades específicas sobre la convalidación de títulos oficiales y no oficiales. Veamos en detalle estas decisiones:

77.1. En la Sentencia T-956 de 2011[119] se estudiaron dos casos de convalidación de títulos que el Ministerio de Educación Nacional se había negado a reconocer, uno de doctorado expedido en Cuba, y el otro de máster emitido en España, este último propio. En esa oportunidad, la Corte determinó que la acción de tutela no era procedente, en el primer caso, para controvertir actos administrativos a través de los cuales se niega la convalidación de títulos de posgrado conferidos en el exterior pues existe otro medio de defensa judicial, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no se alegó la configuración de un perjuicio irremediable. Por el contrario, la Corte concluyó, en el segundo caso, que pese a existir el mismo medio de defensa judicial, la tutela era procedente porque existía un perjuicio irremediable pues la no homologación del título en el plazo de dos años abocaba al peticionario a perder su empleo. Concluyó que se vulneró el derecho al debido proceso del accionante y la buena fe, en su dimensión de confianza legítima, al no ofrecer razones para negar la convalidación y desconocer casos similares en los que frente al

mismo máster se había concedido la homologación del título.

La Corte ordenó al Ministerio de Educación Nacional realizar de nuevo el trámite de convalidación del título otorgado al accionante por la universidad extranjera, “observando estrictamente el procedimiento señalado en la Resolución 5547 de 2005, especialmente en cuanto a los criterios de evaluación y sin exceder el término máximo de 5 meses”. En esa ocasión la Corte advirtió sobre la homologación de títulos lo siguiente:

“Por un lado, el Estado colombiano tiene la facultad y el deber de inspeccionar y vigilar las profesiones y ocupaciones que impliquen un riesgo social, con el objeto de proteger a la sociedad en su conjunto. Por este motivo, puede exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de esas actividades, así como controlar e investigar las instituciones y programas académicos que los confieren. Sin embargo, en la medida en que no le es posible ejercer esta vigilancia directa en el extranjero, se reserva el derecho de aceptar y reconocer los títulos otorgados por instituciones ubicadas en el exterior.

Por otro lado, la convalidación tiene por objeto establecer la equivalencia en las condiciones de los programas académicos impartidos en Colombia y en el extranjero. En la medida en que para el otorgamiento de los títulos nacionales el Estado colombiano ha fijado ciertos requisitos encaminados a garantizar la idoneidad de quienes ejercen actividades que implican riesgo social, quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales.”

77.2. En la Sentencia T-232 de 2013[120], la Corte conoció un caso en el que el Ministerio de Educación había negado la convalidación de un título propio obtenido en España. De nuevo, la Corte consideró procedente el amparo ante la estructuración de un perjuicio irremediable, aunque existe otro medio de defensa judicial (acción de nulidad y restablecimiento del derecho), en reiteración del precedente de la Sentencia T-956 de 2011[121]. En esta ocasión, por tratarse de un profesor que podía perder su trabajo si no se homologaba su título en un término de dos años. La Sala concluyó que la entidad vulneró el derecho al debido proceso, en tanto omitió verificar el nivel académico de los estudios del actor, y se limitó a señalar como fundamento la denominación del título como propio no oficial. Al respecto, es pertinente destacar:

“(…) el Ministerio de Educación Nacional niega la petición del actor únicamente por el hecho

de tratarse de un título propio, por lo que no cabría la convalidación, teniendo como base normativa el artículo primero de la Resolución 5547 de 2005, el cual estipula que “La convalidación prevista en la presente Resolución se efectuará únicamente respecto a títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.” Lo anterior, sin embargo, no resulta ser una consideración suficiente para negar la solicitud que había realizado el actor, puesto que, si bien la legislación española diferencia entre los títulos oficiales y los títulos propios[122], el Ministerio de Educación Nacional previamente ha convalidado títulos propios provenientes de España.”

77.3. Por último, en la Sentencia T-430 de 2014[123], la Corte analizó el caso similar, en el que el Ministerio de Educación había negado el reconocimiento de un máster obtenido en el exterior. Concluyó que la acción de tutela era procedente porque la falta de homologación del título en Colombia le había impedido a la accionante acceder a distintas oportunidades laborales y continuar con su doctorado.

En concreto, reiteró la obligatoriedad del precedente de las sentencias T-956 de 2011[124] y T-232 de 2013[125] y, por lo tanto, la vulneración al debido proceso cuando el Ministerio niega la convalidación del título bajo el argumento de que se trata de un título propio o no oficial. Bajo tales circunstancias concluyó: “el Ministerio debe proceder a efectuar la evaluación académica de todo “título propio”, de manera que se logre establecer materialmente respecto de cada caso si cumple con la calidad e idoneidad suficiente para ser homologado con un diplomado, una especialización, una maestría o un doctorado.”

De estas decisiones tres aspectos deben destacarse. Primero, fueron proferidas en un marco normativo que no impedía o prohibía de plano la posibilidad de convalidar títulos no oficiales o propios, por el contrario, las normas emitidas por el Ministerio de Educación permitían el análisis de este tipo de títulos, caso a caso, con el objeto de garantizar la calidad de la educación. Segundo, en estos casos existían precedentes administrativos sobre decisiones adoptadas por el Ministerio de Educación que favorecían la homologación y, por lo tanto, de por medio se encontraba una alegación importante sobre la protección del derecho a la igualdad. Y, tercero, en estos asuntos la administración sorprendió con la imposibilidad de la convalidación a estudiantes que ya habían adelantado sus estudios y

que contaban con la confianza de que el Estado podía admitir esa titulación.

Por lo tanto, de dichos pronunciamientos no puede extraerse una regla inequívoca según la cual la Corte haya considerado que es necesario en el marco constitucional permitir la convalidación de títulos no oficiales o propios.

I.3. El derecho fundamental a la educación. Reiteración de jurisprudencia[126]

78. Esta Corte ha afirmado en jurisprudencia reiterada y consolidada el estatus fundamental del derecho a la educación; en el caso de los menores de edad, sin duda alguna a partir de la lectura del enunciado previsto por el Constituyente en el artículo 44, y, respecto de los mayores de edad, con algunas reservas iniciales[127] que luego se disiparon[128], especialmente a partir de la consideración de su estrecha relación con el principio de la dignidad humana y, además, de su instrumentalidad para la defensa de otros bienes fundamentales, como el mínimo vital, el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo, entre otros.

Al respecto, en la Sentencia C-535 de 2017[129] la Sala Plena destacó que en el desarrollo jurisprudencial del derecho a la educación la Sentencia C-520 de 2016[130] es un referente importante en la valoración de este bien como fundamental, con independencia de la edad del sujeto destinatario, concluyendo que, como derecho:

“...la Corte Constitucional sostuvo durante una primera etapa que para los menores de edad tenía un carácter de fundamental y gratuito, mientras que para los adultos tenía un contenido prestacional y programático. Sin embargo, la sentencia C-520 de 2016 abrió el espectro de aplicación de este derecho al determinar que, a pesar de su carácter progresivo, la educación es un derecho fundamental que no puede estar limitado por la edad de las personas.”

79. Como bien fundamental autónomo, y en los términos del artículo 67 Superior, la educación no solo le permite al ser humano encauzar y materializar sus más íntimos deseos y propósitos vitales, sino que tiene como pretensión otorgar las herramientas necesarias para su participación e integración en la comunidad de la que hace parte, pues, en todos los niveles, la educación prepara para la defensa de los derechos humanos, la construcción de la paz y la democracia[131], así como para la práctica del trabajo y la recreación, y el

mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del medio ambiente[132].

Concordante con lo anterior, el artículo 70 de la Constitución Política, evidencia la relación de la educación con la cultura y, a su vez, la de éstas con la construcción de una Nación, para lo cual es deber del Estado promover y fomentar la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional; permanencia que pone en evidencia la importancia de que el sujeto continúe con su proceso formativo en los niveles más altos del conocimiento.

80. Ahora bien, también debe destacarse que, conforme a lo establecido en el artículo 67, la educación es un servicio público, con función social; a cargo del Estado, de la sociedad y de la familia; sometido a inspección y vigilancia del Estado, con miras a asegurar la calidad con la que se presta, “el cumplimiento de sus fines y... la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo.”

Como servicio público, y en los términos del Título XII, Capítulo v “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”, la educación genera gasto público social con un criterio de prioridad en la asignación de recursos públicos, y su prestación debe someterse a principios tales como el de eficiencia, solidaridad social y redistribución del ingreso.

81. La educación también es concebida como un derecho en el sistema universal[133] y regional[134] de derechos humanos, sometido a regulación por parte del Estado. Como derecho, se destaca su rol fundamental en las garantías de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad, así como la pretensión de que el ciclo educativo forme individuos para convivir en sociedades pluralistas, tolerantes y garantes de los derechos humanos para todos. La intervención del Estado en la regulación de este derecho es evidente no solo en razón a que tales instrumentos dan cuenta de la existencia de obligaciones diferenciales frente a distintos niveles educativos que, por lo tanto, exigen para su avance la intervención del poder público, sino, por ejemplo, en la posibilidad que prevén de que particulares presten este servicio, pero con sujeción a los lineamientos mínimos prescritos por el Estado.

82. A partir de esta configuración, específicamente de la establecida en el artículo 13 del PIDESC, el Comité DESC ha desarrollado una metodología de análisis que, atendiendo al

carácter polifacético de este bien fundamental[135], plantea cuatro componentes estructurales, inescindiblemente ligados unos a otros, a los que se adscriben también obligaciones determinadas para los Estados -de respetar, proteger y cumplir-[136], que esta Corporación, como criterio hermenéutico relevante[137], ha incorporado a su jurisprudencia.

Esta metodología, explicitada en la Observación No. 13, se concreta en la existencia de las siguientes dimensiones: (i) asequibilidad o disponibilidad del servicio, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad, las cuales se sintetizaron en la Sentencia C-520 de 2016 en los siguientes términos:

“Como derecho y como servicio público, la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional:[138] (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas[139] e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras[140]; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico[141]; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos[142] y que se garantice continuidad en la prestación del servicio[143], y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse[144]”.

En materia de acceso, por ejemplo, la Sentencia C-520 de 2016[145] da cuenta de los estándares mínimos y de las obligaciones de carácter progresivo bajo dos variables: la edad y el nivel educativo; análisis del que se subraya, por tener relación con este asunto, el nivel educativo superior para mayores de 18 años, apuntando a que se trata de una obligación de carácter progresivo -no por ello menos vinculante- y respecto de la cual el mérito se constituye en un criterio adecuado para la distribución de cupos[146]. Respecto del mismo nivel educativo, el superior, la Observación 13 ya referida consideró lo siguiente:

“La tercera diferencia, y la más significativa, entre los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 13 estriba en que, si bien la enseñanza secundaria ‘debe ser generalizada y hacerse accesible a todos’, la enseñanza superior ‘debe hacerse igualmente accesible a

todos, sobre la base de la capacidad de cada uno'. Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 13, la enseñanza superior no 'debe ser generalizada', sino solo disponible 'sobre la base de la capacidad', capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual."

84. Por el contrario, en relación con la dimensión de aceptabilidad o calidad, este Tribunal ha considerado que su exigibilidad se concreta en todos los niveles educativos, de manera inmediata. Al respecto, resulta relevante la decisión adoptada en la Sentencia C-137 de 2018[147], en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015[148] que prevé la acreditación de alta calidad a licenciaturas. En esta providencia, en el marco de la autonomía universitaria y de la competencia del Estado para intervenir en la prestación del servicio educativo, destacó que la calidad es una faceta exigible en todos los niveles de enseñanza, concluyendo su constitucionalidad:

"En virtud de lo anterior, la garantía del derecho a la educación supone estándares mínimos de calidad, los cuales deben ser establecidos por el Estado. De manera más concreta, según lo sostenido por la Corte, "la calidad del servicio educativo se ha entendido como una materia sometida a la cláusula general de competencia legislativa y a la reserva general de ley, por lo que su regulación compete en exclusiva al Legislador, que diseña el marco de acción de vigilancia y control al Gobierno nacional"[149]. Estos estándares resultan aplicables no solamente a la educación básica o secundaria, pues el derecho a la educación es fundamental "sin distinción por razón de la edad"[150]. Por ello, aun cuando sea posible establecer condiciones de acceso diferentes para la educación que se imparte en distintos niveles de educación[151], la calidad es un elemento que el Estado debe asegurar, mediante su inspección y vigilancia, respecto de todos los niveles de enseñanza." Negrilla fuera de texto.

85. Por último, en relación con este derecho, debe advertirse que sus relaciones con valores constitucionales tales como la búsqueda del conocimiento son indiscutibles, y, por lo tanto, su garantía viabiliza la satisfacción de muchos otros intereses que permiten la formación integral del individuo y su interacción en la sociedad de la que hace parte.

II. Resolución del problema jurídico

86. En atención a que, como se afirmó en el párrafo 56 supra, para la definición sobre las

restricciones impuestas al ejercicio de un derecho fundamental se ha acudido al test integrado de proporcionalidad, se efectuarán algunas precisiones sobre su metodología y, a continuación, se desarrollará el análisis concreto para determinar la sujeción o no de la disposición demandada a la Constitución.

II.1. Metodología a utilizar: test integrado de proporcionalidad[152]

87. El principio de proporcionalidad, ligado a la concepción de los derechos fundamentales como principios[153], constituye una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez, valiéndose para el efecto de una estructura que está compuesta por tres subprincipios[154]: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto[155]. En su formulación más simple, este juicio parte de analizar si la medida en estudio, desde las posibilidades fácticas, es adecuada para la consecución del fin propuesto[156].

A continuación, debe asumirse el análisis de necesidad, en virtud del cual se aprecia, en el mismo escenario, si la medida escogida por el Legislador es la menos restrictiva de otros principios, considerándose su invalidez en caso de que exista otra con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención de los propósitos de la autoridad normativa[157].

Finalmente, el estudio de proporcionalidad en sentido estricto se concreta en una ponderación entre los bienes o principios en conflicto, que incluye la consideración de su peso abstracto, la intensidad de la afectación – beneficio, y, por último, algunas consideraciones -en caso de contar con los elementos- sobre la certeza de los efectos de tal relación[158].

La anterior estructura se ha integrado por esta Corporación a un juicio de razonabilidad, o de razón suficiente[159], en el que, en términos generales, se indaga por tres aspectos: (i) el fin que se busca con la medida, (ii) el medio que se emplea y (iii) la relación medio – fin, con un elemento adicional y protagónico, consistente en la consideración de intensidades específicas -leve, intermedia y estricta-, que condicionan la actuación del juez constitucional, al fijar un estándar de aquello que debe justificarse en cada uno de los tres aspectos mencionados para concluir que la medida legislativa se sujeta al Ordenamiento Superior.

En concreto, en la Sentencia C-673 de 2001[160] se establecieron los siguientes criterios[161]: (i) en el test de intensidad leve -que es el ordinario- el juicio de constitucionalidad debe establecer que la finalidad y el medio sean legítimos, esto es, constitucionalmente no prohibidos; y, que el medio sea potencialmente adecuado para alcanzar el fin. (ii) En el juicio de intensidad intermedio, por su parte, el fin debe ser legítimo e importante, por promover “intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”; y el medio, además de no estar prohibido, debe ser adecuado y efectivamente conducente para la consecución del fin. Y, finalmente, (iii) el test de intensidad estricta exige establecer que el fin es legítimo, importante e imperioso; y el medio, además de legítimo, debe ser adecuado, efectivamente conducente y necesario para la consecución del fin, esto es, que no puede ser reemplazado por uno menos lesivo. Adicionalmente, en estos casos, se exige adelantar un juicio de proporcionalidad en sentido estricto[162].

En el marco de esta providencia, además, a la aplicación de una intensidad u otra se asignaron efectos sobre la consideración de a cargo de quien está desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la medida cuestionada, concluyéndose que, en principio, en los dos primeros niveles -el leve u ordinario y el intermedio- corresponde al demandante, y en el nivel estricto, a quien defiende la medida.

88. Detrás de la adopción de una herramienta de análisis como la descrita se encuentran, como elementos esenciales de todo Estado Constitucional de Derecho, la garantía del principio institucional de separación de poderes (i)[163] y el compromiso estatal de respeto, protección y garantía de los derechos constitucionales (ii).

En este marco, debe tenerse en cuenta que el Congreso de la República es el principal titular de la facultad de expedir las leyes, de la cláusula general de competencia, y que tal actuación se presume ejercida con sujeción a los parámetros aplicables -de procedimiento y sustanciales-, por ejecutarse en el marco del proceso democrático, deliberativo y participativo, previamente configurado[164]. Esta presunción, empero, puede desvirtuarse cuando quiera que se acredite que, en ejercicio de tal función, el Legislativo desconoció, por ejemplo, los contenidos sustanciales -vigentes y vinculantes- que, como los derechos fundamentales, dan identidad al Estado. En esta tensión, el margen de configuración del Congreso de la República debe armonizarse con la competencia de la Corte Constitucional

de actuar como la guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política de 1991 y, por lo tanto, de defender el principio de libertad en favor de las garantías de las que son titulares todos los sujetos de derecho.

Teniendo en cuenta las implicaciones del control judicial en una democracia, esta Corporación ha considerado que cuando se aduce, a través del juicio de inconstitucionalidad, que una medida legislativa no se compeadece con el Ordenamiento Superior -cuando se cuestiona su razonabilidad-, el escrutinio debe valerse de las ventajas de los criterios analíticos del principio de proporcionalidad y, a la vez, de las intensidades del control judicial propuesto por el principio de razonabilidad, cuya intersección permite afirmar la existencia de una relación “inversamente proporcional entre el margen de configuración del legislador y la facultad de revisión del juez constitucional, con el fin de proteger el principio democrático”[165]. O, dicho de otro modo, a mayor margen de configuración del Legislador, menor debe ser la intervención del Juez Constitucional, con miras a preservar el equilibrio del ejercicio del poder público por las diferentes ramas.

Las razones que fundamentan la fijación de los diferentes niveles de examen judicial permiten reafirmar, particularmente frente a la asunción de un juicio débil o intermedio, que, en su actuación, la Corte Constitucional no renuncia en forma alguna a su labor de defender la supremacía e integridad de la Carta[166], por el contrario, equilibra el ejercicio de su función en un marco institucional y sustantivo acogido por el Constituyente de 1991. Además, debe tenerse en cuenta que el juicio integrado es tan solo una herramienta de análisis que le permite al Juez Constitucional dar cuenta, de manera clara y adecuada, de los motivos que justifican sus decisiones y, por lo tanto, (i) la definición de cuál estándar aplica y, por supuesto, (ii) el estudio de constitucionalidad concreto, deben estar guiados por el deber de motivación suficiente.

89. Bajo las anteriores premisas la Corte Constitucional se ha referido a algunas pautas relevantes para establecer el nivel de intensidad del juicio, a partir de la estimación de casos tipo que, de cualquier forma, al actuar como criterios indicadores no relevan al Juez Constitucional de fundamentar sus decisiones ante la complejidad de los asuntos -y por lo tanto de variables- que se presentan para su examen y decisión.

Entre dichos criterios, teniendo en cuenta lo sostenido en la Sentencia C-673 de 2001[167]

-precisado luego por la Sentencia C-520 de 2016[168]-, el test estricto es procedente en aquellos eventos en los que se impacta un derecho constitucional fundamental en una faceta negativa o prestacional (positiva) mínima, que sea exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución y/o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH; y el test intermedio cuando se interfiere por ejemplo en una faceta prestacional -progresiva- de un derecho constitucional fundamental. Además de los anteriores supuestos, se ha acudido al test débil, por ejemplo, cuando se estudia la razonabilidad del ejercicio legislativo en materias económicas, tributarias o de política internacional[169] y, al test estricto, cuando está de por medio una categoría sospechosa en los términos -enunciativos- del artículo 13, inciso 1º, de la Constitución, o cuando la medida recae de manera directa en personas en condición de debilidad manifiesta, o de grupos marginados o discriminados.

90. Sobre el juicio de intensidad intermedio es necesario efectuar unas precisiones adicionales, pues sobre este se han presentado mayores debates para su adecuada estructuración. En su versión consolidada inicial, fijada en la Sentencia C-673 de 2001[170], al adelantarse el juicio intermedio en el estudio concreto de la medida puesta a su consideración, la Corte se refirió a los cuestionamientos sobre el fin y el medio, en los términos expuestos en el párrafo anterior, y al hecho de que la presunción de constitucionalidad no se había desvirtuado por el accionante, correspondiéndole a él la carga de hacerlo, acreditando que el fin o el medio que subyacen a la medida legislativa no eran legítimos, o que el medio era manifiestamente inadecuado para la consecución del fin. Posteriormente, en la Sentencia C-720 de 2007[171], al reconstruir los criterios de la Sentencia C-673 de 2001[172], se sostuvo que, como último paso, en el juicio intermedio debía analizarse “que la medida no resulte evidentemente desproporcionada en términos del peso ponderado del bien constitucional perseguido respecto del bien constitucional sacrificado”. No obstante, el test que se aplicó en esta oportunidad fue el estricto, razón por la cual, la “evidente desproporcionalidad” no se desarrolló de manera concreta.

En la Sentencia C-115 de 2017[173] se declaró la constitucionalidad de medidas de fomento para el trabajo y la creación de empresa por parte de menores de 28 años[174]. Como herramienta de análisis, la Sala Plena recurrió al test intermedio a partir de las categorías que se sintetizaron en la Sentencia C-673 de 2001[175], unificando nuevamente los criterios de evaluación[176], los cuales fueron reiterados, entre otras, en la Sentencia C-234 de 2019[177]. En reciente decisión, sin embargo, la Corte consideró que en el test

intermedio la proporcionalidad en estricto sentido procedía cuando la afectación de un derecho fundamental era evidente[178].

91. La configuración de un test de estudio judicial como el mencionado, cuando se cuestiona la razonabilidad de una decisión del Legislador, no obstante, tiene como finalidad dotar al Tribunal Constitucional de una herramienta de análisis que le permita, en el marco de los principios institucionales y sustantivos aplicables, encausar su escrutinio; por lo cual su puesta en práctica, tanto en la definición de la intensidad como en cada uno de los pasos que lo definen, exige suficiencia argumentativa, con el propósito, además, de atender en su integridad los reparos de inconstitucionalidad formulados y/o necesarios -sea que su competencia derive de una demanda o, por ejemplo, del control automático e integral-, garantizando la vigencia de los principios de integridad y supremacía constitucional.

II.2. Aplicación del test intermedio en este caso: la norma que establece una prohibición absoluta para convalidar títulos propios o no oficiales es razonable y, por lo tanto, constitucional

92. Antes de determinar la intensidad del test a adelantarse así como de proceder a su estudio efectivo, la Sala Plena estima pertinente realizar algunas precisiones. En este sentido, es claro conforme al enunciado previsto en el artículo 26 de la Constitución Política y a la jurisprudencia de esta Corporación, que el Estado solo puede exigir títulos de idoneidad respecto de profesiones, y de las ocupaciones, artes y oficios que requieran formación académica y, por lo tanto, la aplicación de la regulación sobre el tema, en principio, solo atiende a dicho ámbito. Además, atendiendo al contenido normativo del enunciado demandado, es claro que tiene por presupuesto toda la regulación sobre exigencia de títulos de idoneidad, esto es, a través de esta disposición no se están estipulando nuevos casos que requieran la exhibición del mencionado requisito para el ejercicio de profesiones y otras ocupaciones. Por lo anterior, no considera la Sala necesario efectuar el condicionamiento que en este sentido solicita el Ministerio Público (párrafos 22 a 25, supra).

En efecto, la Procuraduría General de la Nación solicitó que el enunciado demandado se condicionara en el sentido de que la limitación de la convalidación que recae sobre títulos no oficiales o propios no puede predicarse respecto de ocupaciones que no implican un

riesgo social. Para la Sala, según se ha expuesto, la competencia del Legislador para regular, v. Gr. a través de la exigencia de títulos de idoneidad, el ejercicio de profesión u oficio, debe obedecer a razones relacionadas con el impacto social de tales actividades.

No obstante, no puede confundirse esto con el objeto específico de la disposición analizada, dado que ésta no se ocupa de fijar en qué casos se requiere la exhibición de un título de idoneidad sino de cómo, existiendo previamente el requisito según la consideración del Legislador, se satisface tal condición. Esto es, aunque la regulación sobre el trámite de convalidación tiene una conexión estrecha con la acreditación de títulos de idoneidad, sus objetos de regulación no pueden confundirse.

El artículo 62 demandado, entonces, no prevé sobre qué tipo de actividades se exige acreditar título de idoneidad y, por lo tanto, su interpretación conforme a la Constitución, no da lugar para el entendimiento propuesto por la Procuraduría, por lo tanto, dado que no existe un sentido del enunciado que sea inconstitucional, no hay lugar a acceder a lo peticionado pues es claro que la limitación opera frente a aquellas actividades (profesiones, ocupaciones u oficios) que han sido reguladas con la exigencia de títulos de idoneidad por el Legislador.

93. Destaca la Sala el hecho de que tanto el Legislador como la autoridad con competencia reglamentaria guíen su actividad a establecer criterios claros y procedimientos ágiles para efectuar los trámites de convalidación de títulos, dadas sus implicaciones en la realización del sujeto como ser integral, dotado de herramientas suficientes para asumir los destinos de su vida en una esfera íntima, pero también en comunidad; y del beneficio que esto conlleva para la construcción de una sociedad competitiva en todas las áreas del conocimiento, garante de los derechos de sus integrantes y promotora de una cultura incluyente y en paz.

94. Comprende la Sala que en este caso lo que se juzga por parte del accionante es la exclusión -de plano- del trámite de convalidación de títulos propios o no oficiales, pero no en estricto sentido el régimen de transición que prevé el parágrafo 1 del artículo 62. Lo que sucede, sin embargo, es que su petición de inexecutable implica que tal régimen carezca de efecto alguno, pues con independencia de la fecha de inicio de los estudios, el Estado, a través del Ministerio de Educación, debería iniciar el proceso para determinar la viabilidad

de la convalidación. Por lo tanto, el objeto de examen de la Sala se limita a establecer si es válida una prohibición absoluta como la prevista en la norma en el marco constitucional actual; por lo cual, tanto en el caso en el que la respuesta sea afirmativa como aquél en el que sea negativa, no debe procederse a estudiar de manera autónoma el régimen de transición allí previsto pues sobre su configuración no existe un cargo autónomo de inconstitucionalidad.

95. Por último, una regla cuyo objeto es asignar validez solamente a algunos títulos proferidos en el exterior -los oficiales- para efectos de iniciar el trámite de convalidación (i) no pertenece a aquellas que regulan de manera directa los eventos en los que se requiere de un título de idoneidad[179], (ii) sin embargo, sí tiene un contenido normativo que limita[180] las posibilidades de convalidación, en relación con los títulos adecuados para obtener homologación en el país, a algunos de los programas académicos ofrecidos por otros sistemas educativos. Por este motivo, en consecuencia, en la medida en que existe una restricción adscrita a la regulación de títulos de idoneidad para el ejercicio legal de ocupaciones en el país, y esto repercute, entre otros, en el derecho fundamental a ejercer profesión u oficio, se justifica la realización de un test integrado de proporcionalidad.

96. A partir de lo anterior, considera la Sala que se estudia una limitación prevista para el derecho a ejercer profesión u oficio, ocasionada por una regulación que tiene relación (no identidad) con la exigencia de títulos de idoneidad. Sobre estas restricciones, retomando las consideraciones realizadas en la primera parte de esta providencia, la Corte ha manifestado que no pueden ser exageradas o poco razonables, dada su incidencia sobre el mencionado bien fundamental y sobre todos aquellos relacionados, como el libre desarrollo de la personalidad, el trabajo y la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, el margen de configuración del Legislador sobre el derecho a ejercer profesión u oficio debe guiarse por la premisa según la cual las medidas adoptadas sean aquellas que efectivamente contrarresten los riesgos que se pretenden prevenir, a partir un principio de razón suficiente.

Además, es una limitación que se relaciona con la disponibilidad y acceso a la educación, pues, como expuso la Corporación en la Sentencia C-088 de 1995[181], la posibilidad de educarse en el exterior y de que tal capacitación sea considerada en el país, es una de las formas a través de las que el Estado atiende a sus obligaciones de contar con una oferta

educativa (párrafo 72, supra).

No obstante, esta restricción opera respecto del nivel educativo superior, universitario, en el que, por ejemplo, la faceta de accesibilidad tiene aún un considerable contenido progresivo. Además, de acuerdo con la información aportada por el Ministerio de Educación Nacional, la medida tiene un impacto que, aunque no se desestima, no es intenso. Esto, por dos motivos. Uno, porque el régimen de transición previsto en el mismo enunciado demandado permite a los estudiantes interesados en realizar estudios en el exterior tener claridad sobre aquellos que no serán adecuados, de entrada, para ser validados con posterioridad en el País, además de permitir que quienes los iniciaron antes de entrar en vigencia la Ley, los culminen; y dos, porque la expedición de títulos no oficiales o propios no es una práctica generalizada en los sistemas educativos del mundo, sino en algunos estados, como España, Francia e Italia[182].

Adicionalmente en materia educativa, dada su condición de servicio público, el Estado tiene competencia para regular aquellos aspectos necesarios para cumplir, entre otros objetivos, con el de la calidad, dentro de los mandatos que derivan de los artículos 67 y 365 de la C.P.

97. Atendiendo a los dos tipos de razones, concluye la Sala que el test que debe adelantar es el de intensidad intermedia, en el que la competencia regulatoria del Estado, por un lado, y la afectación a varios derechos fundamentales, del otro, pueden ser adecuadamente reflejados y valorados. En este escenario, en consecuencia, debe determinarse si existe una finalidad legítima e importante, y si el medio, además de no estar prohibido, es adecuado y efectivamente conducente para la consecución del fin.

La finalidad de la medida es legítima e importante constitucionalmente

98. El parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015 contiene dos prescripciones, de una parte, la prohibición de convalidar títulos de educación superior propios o no oficiales (sobre la que recae la demanda de inconstitucionalidad), y de otra, un régimen de transición para quienes se encuentran cursando este tipo de programas al momento de la entrada en vigencia de la Ley, que se concreta en la posibilidad de adelantar el trámite de convalidación con sujeción al criterio exclusivo de evaluación académica.

99. Para este Tribunal es necesario verificar las razones constitucionales que subyacen al párrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, valiéndose para el efecto, de manera principal, de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (párrafos 32 a 40, supra). En este contexto, se establece con claridad que la finalidad que persigue la medida es asegurar la calidad en la preparación académica para el posterior ejercicio de la profesión u oficio con responsabilidad e idoneidad, en particular: i) dar cumplimiento al artículo 26 constitucional, en el entendido de que la calidad es una razón destacada que subyace a las facultades de regulación de dicho bien fundamental, que, aunque en materia de convalidación se ha afirmado que no se corresponde directamente con la exigencia de un título de idoneidad en un campo específico, sí tiene que ver con la forma en la que se acredita la capacitación para efectos, en últimas, de probar la calidad; así como con la potestad de ejercer la inspección y vigilancia de tal derecho, si de lo que se trata es de profesiones u oficios que implican un riesgo social; y, ii) la obligación del Estado contenida en el artículo 67 de la C.P., concordante con el artículo 365 del mismo Estatuto, consistente en “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad”, así como el componente estructural del derecho a la educación denominado aceptabilidad, el cual es vinculante para el Estado, en igualdad de condiciones, respecto de todos los niveles educativos, incluido por supuesto el superior universitario (párrafo 84, supra).

101. En conclusión, la prohibición de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior no oficiales o propios persigue una finalidad legítima, garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; y, es importante, pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la garantía de los derechos humanos.

El medio elegido por el Legislador para dar cumplimiento a la finalidad de garantizar la calidad de la educación superior no está prohibido por la Constitución Política

102. El medio escogido por el Legislador en esta oportunidad para satisfacer las finalidades antes referidas consiste en denegar la convalidación de títulos obtenidos en el exterior cuando estos tengan la naturaleza de propios o no oficiales. Esta medida no encuentra prohibición que prima facie la haga incompatible con los mandatos constitucionales, sobre todo cuando la misma norma prevé un régimen transitorio para no afectar a quienes

comenzaron su formación académica en estudios superiores en el exterior, con anterioridad a la expedición de la Ley 1753 de 2015.

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.

La relación medio - fin es adecuado y efectivamente conducente para asegurar la calidad de la educación superior

104. De acuerdo con lo expuesto en esta providencia, el Legislador cuenta en esta materia con un margen de configuración considerable, sin que, en todo caso, pueda establecer restricciones irrazonables, que no lleven a la satisfacción de la finalidad para la cual se prevén, dado que debe privilegiarse la posibilidad de que en condiciones de libertad y autonomía el sujeto se desarrolle integralmente.

105. Bajo esta premisa, la Sala encuentra que el párrafo demandado se origina en la especial consideración que el Estado colombiano hace a la inspección y vigilancia de la calidad de la educación por parte de otros estados frente a los programas que aquellos ofrecen, pues comprende que tal calificación oficial, por autoridad pública o privada autorizada, no es una mera etiqueta burocrática, sino que es una garantía importante para que sea el conocimiento cualificado, el que sea compartido y construido por ciudadanos de otros estados.

106. Para la Sala, en consecuencia, el criterio de clasificación escogido por el Legislador es adecuado y conduce a la finalidad pretendida, dado que significa dar paso en el trámite de convalidaciones solo a aquellos títulos oficiales, los cuales, de acuerdo con lo ya expuesto, deben ser analizados a partir de otros criterios con el ánimo de que den verdadera cuenta de su idoneidad (párrafo 65, *supra*).

107. Ahora bien, debe preguntarse la Sala si los títulos propios o no oficiales son, en

consecuencia, expresión de mala calidad. Al respecto, no se encuentra soporte alguno que permita llegar a tal afirmación; sin embargo, lo que sí se verifica es que incluso en aquellos países en los que se expiden, como España, su trato no es idéntico al título oficial. Así, consultadas varias páginas oficiales de universidades españolas, como la Autónoma de Barcelona[183], se evidencia, por ejemplo, que solo los títulos oficiales permiten acceder a un Doctorado; que en procesos de oposiciones -concursos de méritos- los títulos propios o no oficiales pueden llegar a valer, pero solo como educación continuada y que, por último, éstos no son objeto de convalidación en el Espacio Europeo de Estudios Superiores[184]. En el escenario Latinoamericano tampoco existe una práctica consistente de la validación de dichos títulos. En Perú, por ejemplo, una Resolución expedida el 5 de julio de 2019 por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria[185], impone criterios estrictos de convalidación de títulos de máster propios o no oficiales expedidos por España, en el marco del Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, atendiendo al número de créditos y a la fuente de expedición del título, esto es, a universidades que se encuentran en algunos “ránquines” internacionales.

108. En estas condiciones, ha de partirse del hecho de que en aquellos países en los que se acude a esta diferenciación dentro del marco de sus sistemas educativos, no se les da el mismo trato, en varios sentidos, a los títulos no oficiales o propios, respecto de los títulos oficiales y, por lo tanto, la configuración de una distinción a partir de este criterio por la legislación en Colombia tampoco parece irrazonable o desproporcionada. En este punto, además, debe afirmar la Sala que, como se sostuvo en el párrafo 96, supra, el alcance de la limitación prevista en el enunciado demandado no es intensa y, en estas condiciones, el margen de configuración legislativa adquiere un peso especial para resolver el asunto. Además, no puede obviarse que la regulación adoptada por el Legislador contribuye a generar certeza en el trámite de convalidación, dado que regula bajo un criterio claro qué títulos pueden someterse a dicho procedimiento.

109. Al respecto, se encuentra que la disposición cuestionada concreta una medida adoptada en el marco de la formulación de la política pública educativa, con unas finalidades que fueron claramente expuestas en los antecedentes de la Ley y que previamente se destacaron como importantes. Tampoco puede pasarse por alto que esta disposición integra el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, esto es, se enmarca en la función de planeación radicada con prioridad en el poder ejecutivo, y que se complementa

con la intervención del Congreso de la República[186]; esto es, es una medida que ha venido siendo analizada y valorada por varias autoridades.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que el reconocimiento de títulos también es un asunto abordado desde el plano de la política internacional en materia educativa, como se anotó en los párrafos 68 a 70, *supra*, y que nada impide que asuntos como este, que se refieren a sistemas educativos particulares, puedan ser valorados en ese escenario.

110. En estos términos, aunque podría cuestionarse que la exclusión que trae la norma puede ser demasiado amplia, pues los títulos no oficiales o propios no son de manera generalizada sinónimo de mala calidad, y por lo tanto, su no consideración puede, por el contrario de lo que pretende la norma, desestimar títulos con calidad, la Corte no puede intervenir de manera asertiva y generalizada sobre esta regulación, máxime cuando, como ocurre por ejemplo en España, tampoco tienen una igual consideración frente a los títulos oficiales en muchos aspectos.

111. En los anteriores términos, la Sala concluye que la disposición demandada es constitucional, pues en atención a la intensidad de la restricción y al margen de configuración legislativa en este caso, no es irrazonable ni desproporcionada. Por esta misma razón, siguiendo el criterio jurisprudencial expuesto en la Sentencia C-345 de 2019[187], párrafo 90, *supra*, dado que no es evidente la lesión intensa de un derecho constitucional, no se adelantará un análisis de proporcionalidad en sentido estricto.

112. Resta referirse a la petición de condicionamiento (al segundo) que realizó en su intervención el Ministerio Público (párrafo 25, *supra*). Al respecto, la Procuraduría General de la Nación consideró que la prohibición analizada no debería cobijar estudios novedosos o de vanguardia. Para la Sala, sin embargo, la asociación entre títulos propios o no oficiales, por un lado, y estudios cuya materia es un asunto novedoso o de vanguardia, por el otro, no está sustentada; por lo tanto, al no existir una lectura que en tal sentido se derive del enunciado demandado, no se evidencia por qué la regulación analizada impide el avance del conocimiento, valor constitucional considerado desde el Preámbulo y, por lo tanto, no se justifica la necesidad de un pronunciamiento como el reclamado por el Ministerio Público.

Síntesis de la decisión

113. En esta oportunidad la Corte analizó la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Juan Carlos Ramírez Erazo contra el párrafo 1º del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, por considerar que la prohibición absoluta de convalidar títulos propios o no oficiales expedidos en el exterior por instituciones de educación superior desconoce los artículos 26, 67 y 70 de la Constitución Política.

114. A partir de la demanda y de las intervenciones, que en términos generales se decantaron (i) por la exequibilidad, las instituciones estatales que intervinieron dentro de la oportunidad legal[188] y el Ministerio Público[189], y (ii) por la inexequibilidad, dos intervenciones ciudadanas, la Sala Plena consideró que el problema jurídico por resolver consistía en establecer si la norma prevista demandada, al negar la convalidación de títulos no oficiales o propios obtenidos en el extranjero, esto es, al fijar una restricción predicable de la idoneidad de títulos para ejercer profesión u oficio, desconocía, además de este derecho en los términos del artículo 26 de la Constitución Política, los artículos 67 y 70 ibídem.

115. Para resolverlo, la Sala se refirió a su jurisprudencia consolidada en relación con el alcance y contenido de los derechos fundamentales a escoger -y ejercer- profesión u oficio y educación, enfatizando, en el primer caso, en los límites existentes a la competencia de regular la necesidad de contar con títulos de idoneidad. Este marco, permitió resolver la demanda a favor de una decisión de exequibilidad del enunciado demandado, que se sustentó en un test integrado de proporcionalidad.

116. En un primer momento, se justificó por qué en este caso la intensidad de dicho juicio debía ser intermedia, considerando (i) los derechos fundamentales involucrados, (ii) la intensidad de su afectación y (iii) el margen de configuración que en asuntos como el presente ostenta el Legislador (párrafos 96 y 97, supra).

Bajo esta estructura, se concluyó que la prohibición de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior no oficiales o propios persigue una finalidad legítima, garantizar la calidad de la educación y, por lo tanto, del ejercicio de la profesión u oficio; y, es importante, pues involucra valores transversales de nuestro ordenamiento constitucional, como la dignidad humana, la convivencia, el pluralismo, el conocimiento y la

garantía de los derechos humanos (párrafos 98 a 101, supra). Agregó, que el medio escogido es constitucional, esto es, no está constitucionalmente prohibido (párrafos 102 y 103, supra) y que es adecuado y efectivamente conducente para conseguir la finalidad, dado que se da un fuerte respaldo al control que en otros países se realiza por sus autoridades a la calidad con la que se imparten programas universitarios en los centros autorizados para ello. No obstante, la Sala advirtió que la exclusión de títulos no oficiales o propios no tiene una relación de necesidad -en la totalidad del universo de casos- con el criterio de calidad, sin embargo, sí verificó que en los sistemas educativos en los que se expiden no ostentan un estatus idéntico al de los títulos oficiales y que, en este ámbito, por las circunstancias del caso, el margen de formulación de la política pública en materia educativa es amplio (párrafos 104 a 110, supra).

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar la EXEQUIBILIDAD del párrafo 1º del artículo 62 de Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente en Comisión

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 3 a 15.

[2] Folios 30 a 34.

[3] En la citada providencia se consideró que: "...desde el cargo 1º, sobre violación al derecho a la igualdad, el accionante sienta una premisa relevante. En su criterio, la regulación actualmente cuestionada, desconoce jurisprudencia constante de la Corte Constitucional y, concretamente, las sentencias T-956 de 2011, T-232 de 2017 y T-430 de 2014, en las que la Corporación habría establecido negar el trámite de convalidación únicamente con base en la denominación de un título como 'propio'. Si bien el argumento presentado en torno a la violación de la igualdad no es apto, esta premisa, que se reitera a lo largo del texto de la demanda, sí adquiere relevancia, y da fuerza a otros cargos así: // La premisa según la cual existiría una regla jurisprudencial que exige evaluar caso a caso la viabilidad de homologar un título propio o no oficial es muy relevante en lo que tiene que ver con los cargos tercero, violación del artículo 26 que se refiere a violación de la obligación del Estado de proferir títulos de idoneidad; 67 y 70, relativos al acceso a la educación superior, y al carácter continuado de la misma. Así, la propuesta del demandante, según la cual este conjunto de artículos, leído en el marco de la jurisprudencia citada, exige una evaluación de cada trámite, y no una regla general de exclusión de la homologación, resulta constitucionalmente relevante, y apta para propiciar un proceso participativo destinado a una decisión definitiva sobre la validez de esa regulación."

[4] Folios 69 y 70.

[5] Folios 127 a 129.

[6] En apoyo a su pretensión citó la Sentencia T-956 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[7] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[8] Luego de que se levantara la suspensión de los términos, mediante el Auto 119 de 2019. No obstante, por así haberse permitido, también se tendrán en cuenta los memoriales allegados antes de que se proferiera el referido Auto. La Nación – Ministerio de Trabajo y la ciudadana Lenny María Ramírez, que solicitaron la inexequibilidad del enunciado demandado, allegaron su intervención extemporáneamente y, por lo tanto, no será tenida en cuenta.

[9] Folios 84 a 95.

[10] M.P. Jorge Arango Mejía.

[11] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[12] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[13] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[14] Jorge Arango Mejía.

[15] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[16] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[17] M.P. Jorge Arango Mejía.

[18] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[19] Folios 100 a 102. Intervención suscrita por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

[21] Folios 148 a 152. Intervención suscrita por el jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

[22] Que, por ejemplo, también se evidencia en el caso de Francia.

[23] Al respecto citó la Sentencia C-530 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

[24] Al respecto, mencionó la diferencia existente entre profesiones y oficios en la Sentencia T-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[25] De acuerdo con la Sentencia C-008 de 2018. (M.P. José Fernando Reyes Cuartas, ver fundamento jurídico número 87), la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma reiterada que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del Plan, y se incorporan a este. Así por ejemplo las sentencias C-1062 de 2008. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-747 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-363 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-218 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-519 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-453 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-105 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y C-016 de 2016. M.P. Alejandro Linares

Cantillo.

[26] El objetivo fue definido como: “Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”. En “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018. Todos por un nuevo país”, página 74.

[27] Ibídem, página 83.

[28] Ibídem, página 85.

[29] Ibídem, página 86.

[30] Ibídem, página 236.

[31] Ibídem, página 304.

[32] Ibídem, página 311.

[33] “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.”

[34] Al respecto, en la Sentencia C-467 de 1993. M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corporación adujo: “¿qué sentido tendría que la Corte en un fallo con alcances simplemente teóricos o

puramente docentes, declarara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición legal que ya no existe, que es de por sí inaplicable por estar derogada, y que fue expedida bajo la vigencia de un régimen constitucional que también ha dejado de existir; qué efectos tendría tal pronunciamiento?”

[35] M.P. María Victoria Calle Correa. Reiterada en la Sentencia C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[36] Más recientemente, en la Sentencia C-044 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, la Corporación reiteró esta posición en los siguientes términos: “De acuerdo a lo anterior, para establecer la existencia de una disposición de rango legal y poder iniciar su juicio de validez, se hace necesario verificar que la misma aún se encuentre en el ordenamiento jurídico, esto es, que no haya sido derogada. Es por eso que esta Corporación para determinar si tiene competencia para adelantar el control de constitucionalidad sobre determinada norma legal, primero comprueba su vigencia y, en el evento que se encuentre derogada, evalúa si el precepto normativo continúa surtiendo efectos o tiene vocación de producirlos en el ordenamiento, caso en el cual puede realizar el respectivo análisis de constitucionalidad.”

[37] De acuerdo con el análisis de sistemas educativos del mundo, realizado por el Ministerio de Educación y disponibles en su página web oficial, en sistemas como el del Reino Unido: “[l]a educación superior británica no tiene un sistema de acreditación administrado por el gobierno. Para ello, existen organismos de acreditación en el Reino Unido, sin embargo, no actúan en nombre del gobierno y por lo tanto se centran más en las instituciones privadas o ciertos tipos de educación, tales como la educación por correspondencia o programas de examen profesional.” Esto, sin embargo, no puede confundirse con la expedición de títulos no oficiales.

[38] Sentencia C-348 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo: “i) Expresa, cuando el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento jurídico, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca; // ii) Tácita, obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para

establecer la vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender la aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.[16] // Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que la derogación no necesariamente es expresa, sino que debe darse por otra de igual o superior jerarquía y de aquella surge la incompatibilidad con las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad.[17] // iii) Orgánica, refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva”[18].[19]”.

[39] Esta línea se reconstruye -principalmente- a partir de las siguientes decisiones: C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón; C-002 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-177 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-540 de 1993. Antonio Barrera Carbonell; C-226 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-377 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía; C-280 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía; C-088 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-619 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-050 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía; C-660 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-087 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-251 de 1998. MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-031 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-399 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-964 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-010 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-012 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-697 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-505 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-109 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-064 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-482 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-670 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-038 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-650 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-191 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-340 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-393

de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-212 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-1004 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-740 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-756 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1063 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-740 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-788 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-819 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-307 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo; C-505 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-530 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; y, C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris.

[40] Esta es una premisa que no se ha cuestionado y que se ha reconocido de manera expresa en varias decisiones. Ver, entre otras, las sentencias C-177 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-038 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-756 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, C-505 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[41] Ente otras, sentencias C-191 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[42] El principio de la dignidad humana como criterio material de consideración de los derechos fundamentales, fue advertido por la Corte Constitucional desde sus inicios, en la Sentencia T-002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero, y reafirmado de manera contundente a partir de las sentencias T-227 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En cuanto a la relación de este principio con el derecho a escoger profesión u oficio pueden verse las sentencias C-788 de 2009, C-819 de 2010 y C-505 de 2014, con ponencia del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

[43] Dimensión conocida como “vivir como quiera”. Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[44] En algunas oportunidades esta Corporación ha destacado que, por sus relaciones con otros bienes con el mismo estatus constitucional, goza de un espacio de ejercicio amplio por sus titulares. En este sentido ver, por ejemplo, la Sentencia C-038 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.

[45] En algunas oportunidades se ha mencionado que el derecho a escoger profesión u oficio es una derivación directa del derecho a la libertad personal y/o del derecho al trabajo.

[46] Sobre este último, en la Sentencia C-788 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se afirmó que: “pues no sólo comprende la facultad de optar por la actividad deseada, sino a ejercerla y por esa vía satisfacer tanto las aspiraciones intelectuales y éticas como las expectativas materiales trazadas.”

[47] Esta comprensión ha estado presente en la jurisprudencia de la Corte desde sus inicios (ver, por ejemplo, la Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón: “[s]i bien la Constitución garantiza el derecho a escoger profesión u oficio, lo cierto es que tal derecho se vería lesionado si de él no se dedujera el derecho a ejercer la profesión u oficio escogido, en condiciones de libertad e igualdad, dentro de los parámetros de la Constitución.”) y se mantiene hoy sin modificaciones sustanciales.

En algunas decisiones se destacó que, como todo derecho fundamental, el derecho previsto en el artículo 26 Constitucional cuenta con límites intrínsecos, que derivan del propio alcance y definición del bien jurídico, y extrínsecos, que tienen que ver con aquellos que resultan -expresa o implícitamente- de la Constitución y la ley, que responden en términos generales a la necesidad de garantizar otros derechos fundamentales a todos los miembros de la sociedad. Al respecto ver, por ejemplo, las sentencias C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-212 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y, C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[48] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[49] En la Sentencia C-031 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se afirmó que esto era así dado que “involucra al individuo en la esfera de los derechos de los demás y el interés social.”

[50] La Corte ha considerado que, en todo caso, “el ejercicio de una profesión u oficio debe permitir el mayor ámbito de libertad posible, para que en su interior se pueda dar un desarrollo espontáneo de la personalidad, en congruencia con el principio de la dignidad humana”. Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, reiterada, entre otras, en las

sentencias C-002 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-505 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y, C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[51] En la Sentencia C-530 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), se sostuvo que del artículo 26 de la C.P. solo se derivaba la posibilidad de restricción frente a oficios “que exijan formación académica y aquellos que impliquen un riesgo social.”

[52] “La Constitución le atribuye al Congreso de la República la facultad de exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de ciertas actividades y establece, como regla general, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones por parte de las autoridades competentes. // Lo anterior, en razón a que el Constituyente supone que (i) las profesiones comportan una necesaria formación académica como garantía de la aptitud para la realización de la actividad profesional, reduciéndose de esta manera el riesgo social que puede implicar su ejercicio, y que (ii) las ocupaciones, las artes y los oficios que no impliquen un riesgo social, no requieren por lo general una especial formación académica, aun cuando también es posible imponer reglamentación, inspección, vigilancia y cierta escolaridad.” Ibidem.

[53] Tal fue el caso analizado, por ejemplo, en la Sentencia C-177 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), en la que la Corte consideró ajustado a la Constitución que el Legislador profesionalizara lo que se consideraba por el demandante un oficio, el de técnico electricista (Ley 19 de 1999). También es oportuno referirse al estudio que en varias oportunidades ha realizado la Corte Constitucional sobre el ejercicio del periodismo, aunque debe advertirse que existen elementos específicos que han incidido de manera determinante en la conclusión de que su ejercicio no admite restricciones referidas, por ejemplo, a la exigencia de un título de capacitación. Tales particularidades se concretan en el hecho de que el riesgo del ejercicio del periodismo, como la falta a la verdad, es preferible a la afectación de libertades básicas en una democracia (ver, entre otras, las sentencias C-087 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-650 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Por último, también es ilustrativa de esta discusión el caso analizado en la Sentencia C-307 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), en la que se invocó la inconstitucionalidad de la regulación de la profesión de entrenador deportivo, porque, en consideración del accionante, era un oficio de ejercicio libre. La Corte encontró dicha regulación ajustada al ordenamiento superior.

[54] Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Esta línea fue reiterada posteriormente, entre otras, en las sentencias C-177 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara y C-399 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[55] Sobre este alcance la jurisprudencia ha sido constante desde la Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

[56] M.P. Jorge Arango Mejía.

[57] En la providencia C-087 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se afirmó que: “el ejercicio de un arte, oficio o profesión, no está condicionado por la posesión de un título académico sino cuando lo exige la ley, y que ésta sólo puede exigirlo para precaver un riesgo social”.

[58] El artículo 26 de la C.P. establece: “...La ley podrá exigir títulos de idoneidad”.

[59] Sobre este aspecto se adelantó una discusión importante en varias decisiones, relacionado con la determinación de aquellos aspectos que debían ser regulados por Ley Estatutaria. Sentencias C-251 de 1998. MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero; C-756 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1063 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[60] A partir de la Sentencia C-191 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda), la Corte sintetizó las limitaciones al poder de configuración del Legislador en los siguientes criterios: competenciales, procedimentales y materiales. Los competenciales, hacen referencia a aquellos que tienen que ver con el principio de reserva legal; los procedimentales, han sido ilustrados de la siguiente manera: “expresamente ha reconocido la jurisprudencia constitucional en estos ámbitos.. por ejemplo, los siguientes: (1) No puede conceder a los órganos de vigilancia y control de una profesión la facultad de crear o suprimir organismos del orden nacional, facultad que concede la Constitución al Congreso y al Presidente de la República, únicamente. (2) No puede, por su propia iniciativa, reformar los órganos encargados de controlar y vigilar a los profesionales de una misma disciplina, cuando tales órganos son de naturaleza pública y forman parte de la estructura de la administración pública.”. Y, finalmente, los límites materiales, están referidos a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como el que se dirige a “excluir de la realización de una actividad específica, a profesionales que tienen un nivel de idoneidad, acreditado por un

título profesional, expedido conforme a las normas vigentes, equivalente o superior al que el legislador estimó suficiente para realizar dicha actividad”. Esta subclasificación ha sido reiterada por las providencias C-149 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-505 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[61] Elementos estructurales y definitorios de la regulación sobre la exigencia de títulos de idoneidad y la función de inspección y vigilancia.

[62] Sobre la competencia para fijar títulos de idoneidad la Sala adelantará precisiones más adelante, en razón a su importancia para la resolución del caso ahora sometido a consideración.

[64]“6.3.1. En punto a la determinación de la autoridad competente para la inspección y vigilancia de las profesiones, debe señalarse que una interpretación de la regla del artículo 26, en armonía con las disposiciones que se refieren, entre otros temas a funciones de inspección y vigilancia -de manera particular las incluidas en el artículo 189 de la Constitución-, llevan a la conclusión de que las funciones de inspección y vigilancia sobre las profesiones legalmente establecidas no competen con exclusividad al Presidente de la República, y por ello bien puede la ley determinar cuál sea la autoridad competente al efecto. Así las cosas, la ley puede igualmente determinar las características de la autoridad que cree para tal función- órgano unipersonal o pluripersonal-, fijar su integración (con servidores públicos o con intervención de particulares, etc.), objetivos y funciones.” C-482 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esta decisión se estudiaron las objeciones gubernamentales presentadas contra un proyecto que tenía por objeto regular la profesión de la bacteriología. La Corte declaró fundado el reparo formulado en el sentido en que se proponía crear un Consejo Profesional Nacional de inspección y vigilancia como parte de la estructura de la administración nacional, sin contar con el aval exigido por el artículo 154 de la Constitución Política.

En la Sentencia C-199 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), se consideró que la inspección y vigilancia de servicios de capacitación y entrenamiento en vigilancia y seguridad privada podía dejarse en manos de una Superintendencia con enfoque técnico.

[65] M.P. Hernando Herrera Vergara.

[66] Corte Suprema de Justicia-Sala Plena. Sentencia 16 del 7 de febrero de 1991, M.P. Dr. Jaime Sanin Greiffenstein. En un sentido similar, la Sentencia del 12 de diciembre de 1925. M.P. Luis Felipe Rosales, estimó: “Esta alta potestad de policía, que corresponde al Estado, se extiende, como es obvio, a aquellas medidas que sean razonables y equitativas, y que tengan una relación apropiada con el asunto materia de la regulación, de modo que aparezca claramente que la ley respectiva tiende al bienestar público o a la prevención de alguna ofensa o peligro social; condiciones éstas que compete a la Corte Suprema de Justicia apreciar cuando haya de ejercer la atribución que le confiere el artículo 41 del Acto Legislativo Número 3 de 1910, respecto de leyes que se dicten en ejercicio de aquella alta potestad de policía (negrillas no originales).” Cita tomada de la Sentencia C-064 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[67] Sentencia C-660 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

[68] Sentencia C-393 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil: “cualquier restricción o limitación a su ejercicio por parte del legislador, debe estar debidamente justificada y amparada en un principio razón suficiente, sin que resulte constitucionalmente admisible la expedición de una normatividad orientada a hacer nugatorio el precitado derecho, o lo que es igual, dirigida a afectar su núcleo esencial.”

[69] Sentencia C-177 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara): “una restricción al derecho-deber de escoger y ejercer profesión u oficio, que no estuviere ciertamente legitimada en un balance razonable entre este y otro u otros derechos constitucionalmente protegidos, podía vulnerar no solo el derecho en cuestión, sino el derecho al desarrollo autónomo de la libre personalidad, el derecho al trabajo y las libertades y derechos que de estos se deducen.”

[70] Con miras, se insiste, a la resolución del caso que ahora ocupa la atención de la Sala.

[71] Sentencias C-377 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía; C-191 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-756 de 2008. M.P. Marco Gerard Monroy Cabra; y, C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, entre otras.

[72] Sentencias T-408 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-191 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[73] Sentencia C-505 de 2001. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra): “el título, expedido de conformidad con la propia ley que lo exige, es la prueba, en principio, de la sapiencia de su dueño, o al menos, de que éste cursó unos estudios. Dicho en términos más sencillos: el título legalmente expedido, prueba la formación académica.”

[74] Sobre el concepto de riesgo social es importante el estudio que se adelantó por la Corte Constitucional en la Sentencia C-964 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta providencia se afirmó que el contenido que se da al mismo no puede ser amplio, dado que las ocupaciones en general implican un riesgo, por lo tanto, debe acogerse una concepción estrecha. En esta línea, precisó que se configura un riesgo social cuando la actividad “genera (i) un riesgo de magnitud considerable, (ii) que es susceptible de control o de disminución a través de una formación académica específica.” Sobre esto último afirmó que “es además necesario que ese riesgo pueda ser disminuido de manera sustantiva gracias a una formación académica específica. En efecto, no tiene sentido que la ley profesionalice ciertos oficios e imponga, como requisito para su ejercicio, un título de idoneidad, si los riesgos de esa actividad no pueden ser claramente reducidos gracias a una formación, pues de no ser así, la exigencia del título sería inadecuada e innecesaria.” Esta tesis ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-756 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-505 de 2014. M.P. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, C-530 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

[75] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[76] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[77] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[78] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[79] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[80] Se reitera que tal mandato fue previsto por el mismo Constituyente en el artículo 26, que prevé: “La ley podrá exigir títulos de idoneidad.”

[81] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[82] Para el efecto, reiteró la tesis sostenida en la Sentencia C-756 de 2009. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[83] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[85] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[86] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[87] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[88] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[89] Se destaca que el trámite de convalidación involucra la garantía de otros derechos fundamentales, como el de la educación, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el trabajo, entre otros.

[90] Advierte la Sala que, aunque el estudio del trámite de convalidación ha estado relacionado con la exigencia de títulos de idoneidad, no por ello puede entenderse que pueda asimilarse una situación con la otra, esto es, la regulación de convalidación no se identifica con la regulación que debe expedir el legislador para exigir títulos de idoneidad, como ha ocurrido por ejemplo con la exigencia de estudios cualificados para ejercer determinadas profesiones, dadas sus implicaciones en la sociedad.

[91] Ley 30 de 1992. Artículo 38, literal i).

[92] Por la cual se deroga el artículo 132 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

[93] Artículo 2.

[94] M.P. Jorge Arango Mejía.

[95] Decreto 2230 de 2003, “[p]or el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones.”

[96] Decreto 2230 de 2003. Artículo 1º: “Objetivos. El Ministerio de Educación Nacional,

tendrá como objetivos los siguientes: (...)2.19 Legalizar los documentos expedidos por instituciones de educación superior colombianas para ser acreditados en el exterior, homologar los estudios y la convalidación de títulos cursados u obtenidos en el exterior”.

[97] Decreto Ley 019 de 2012. Artículo 178.

[98] “Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de los títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjera o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.”

[99] “Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución 21707 de 2014.”

[100] Consultada la página web del Ministerio de Educación, se evidencia que existe un proyecto de acto administrativo que pretende regular integralmente el trámite, derogando la Resolución No. 20797 de 2017:
<https://www.mineducacion.gov.co/portal/secciones-complementarias/Proyectos-normativos-para-observaciones-ciudadanas/380014:Proyecto-de-Resolucion>.

[101] Entre otras, ver las leyes: (i) 372 de 1997, que reglamenta la profesión de optometría:

“Artículo 3: DE LOS REQUISITOS. Para ejercer la profesión de optometría en todo el territorio nacional, es necesario cumplir uno de los siguientes requisitos:...// b) Que el profesional haya obtenido su título en un establecimiento universitario en países que tengan celebrado o celebren con Colombia tratados o convenios sobre homologación o convalidación de títulos, siempre que los documentos pertinentes estén refrendados por las autoridades colombianas competentes en el país de origen del título correspondiente;// c) Que el profesional haya obtenido su título en un establecimiento universitario, de un país que no tengan tratados o convenios de homologación o convalidación de títulos con Colombia y presente ante el Ministerio de Educación los certificados en que consten las materias cursadas y aprobadas y el respectivo título, debidamente autenticados por un funcionario

diplomático autorizado para el efecto por el Gobierno de Colombia. // El Ministerio de Educación del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, convalidará u homologará el título, cuando a su juicio, el plan de estudios de la institución sea por lo menos equivalente, al de uno de los establecimientos universitarios reconocidos oficialmente en Colombia...”

Y, la Ley 1164 de 2004, que dicta disposiciones en materia de talento humano en salud, que prevé en su artículo 18:

“Las profesiones y ocupaciones del área de la salud se entienden reguladas a partir de la presente ley, por tanto, el ejercicio de las mismas requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos...c) Convalidación en el caso de títulos o certificados obtenidos en el extranjero de acuerdo a las normas vigentes. Cuando existan convenios o tratados internacionales sobre reciprocidad de estudios la convalidación se acogerá a lo estipulado en estos...”

[102] Declarada exequible mediante la Sentencia C-088 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[103] “ARTÍCULO 1o. Las Partes reconocerán y concederán validez a los certificados de estudios de educación primaria y media, y a los títulos y grados académicos de educación superior otorgados por universidades e instituciones reconocidas oficialmente por los sistemas educativos de ambos Estados, a través de los respectivos organismos oficiales, siendo en el caso de la República Argentina el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y para el caso de la República de Colombia en educación primaria y media: el Ministerio de Educación Nacional, y en educación superior: el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes). //Para tal fin se constituirá una Comisión Bilateral Técnica destinada a elaborar una tabla de equivalencias y acreditaciones que se reunirá cuantas veces lo considere necesario para cumplir el objetivo previsto.”

[104] Declarada exequible mediante la Sentencia C-227 de 1998. M.P. Hernando Herrera Vergara.

[105] Este Convenio tiene disposiciones específicas para algunas profesiones, como Medicina, Derecho, algunos doctorados y bellas artes. Además, en el artículo 1º establece

que: “[l]os diplomas que otorgan un título profesional en la República de Cuba, al graduarse en las Universidades y los Institutos Superiores y en los Institutos Superiores Politécnicos y los diplomas que confieren un título profesional en la República de Colombia al graduarse en Instituciones de Educación Superior, son equivalentes y serán reconocidos por ambos países. Estos títulos darán derecho a los requisitos establecidos en las leyes internas que regulan al ejercicio profesional y permitirán ingresar a programas de postgrado de ambos países.”

[106] Declarada exequible mediante la Sentencia C-1260 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

[107] “ARTÍCULO 1o. Las partes reconocerán y concederán validez a los títulos y grados académicos de educación superior otorgados por las universidades e instituciones de educación superior reconocidas oficialmente por los sistemas educativos de ambos Estados, por intermedio de los respectivos Ministerios de Educación.”

[108] Declarada exequible mediante la Sentencia C-202 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[109] “ARTÍCULO I. Las Partes reconocerán y concederán validez a los certificados de estudios, títulos y grados académicos de educación superior, reconocidos oficialmente por los sistemas educativos de cada Parte, por medio de sus respectivos organismos oficiales. Para el caso de la República de Colombia, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, y en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Educación Pública y las autoridades educativas estatales.”

[110] Chile denunció el Pacto y se retiró de la Comunidad el 30 de octubre de 1976, fecha en que se suscribió el Protocolo de Lima adicional al Acuerdo de Cartagena.

[111] Bajo el mismo enfoque de integración latinoamericana, mediante la Ley 1440 de 2011 se aprobó el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas suscrito el 23 de mayo de 2008 por los estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Dentro de texto, que se declaró constitucional con la Sentencia C-633 de 2011. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), se incluyó como un objetivo específico: “[l]a erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos.” (Art. 3.c).

[112] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[113] También se destacó el proceso de integración Latinoamericana.

[114] Por la promoción del conocimiento cultural y científico.

[116] Ley 421 de 1998, “[p]or la cual se aprueba el ‘Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”.

[117] M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[118] M.P. Fabio Morón Díaz.

[119] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[120] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[121] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[122] De acuerdo a Ley Orgánica de España 06 de 2001, modificada por la Ley 04 de 2007, en dicho país hay títulos oficiales, que tendrán reconocimiento en todo el territorio nacional, y títulos propios, los cuales, según el artículo 6 del Real Decreto de España 1496 de 1987, vigente al momento de iniciar sus estudios el accionante, “carecerán de los efectos académicos plenos y de la habilitación para el ejercicio profesional que las disposiciones legales otorguen a los títulos oficiales”, y que buscan suplir la demanda académica para otro tipo de estudios no contemplados como oficiales.

[123] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[124] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[125] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[126] Este acápite se fundamentará principalmente en la Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[127] Por ejemplo, en la Sentencia C-622 de 2013. (M.P. Mauricio González Cuello) se

consideró que el derecho a la educación era fundamental para los menores de edad, pero prestacional programático para los mayores de edad, salvo para las personas en situación de discapacidad.

[128] Reservas iniciales que, en todo caso, no fueron unánimes. En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia T-002 de 1992. (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se exploró la existencia de criterios principales y subsidiarios para identificar qué derechos podían considerarse fundamentales, encontrando que la educación, incluso en el nivel superior, ostentaba tal categoría, entre otros motivos, por ser esencial para la persona y por encontrarse reconocido en instrumentos internacionales.

[129] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[130] M.P. María Victoria Calle Correa.

[131] Estos fines fueron especialmente destacados en la Sentencia C-535 de 2017. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en la que se analizó la constitucionalidad del Decreto 892 de 2017 expedido en el marco del proceso de implementación del Acuerdo de Paz suscrito por el Estado con la ex Guerrilla de las Farc y cuyo objeto era establecer un régimen de transición para la acreditación de alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)."

[132] Sobre este último enfoque ver la reciente decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-032 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[133] Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aprobado por la Ley 74 de 1968.

[134] Artículo 13 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador." Aprobado por la Ley 319 de 1996.

[135] El carácter polifacético de los derechos fundamentales fue objeto de mención, entre otras, en las sentencias T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-016 de 2017.

M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y, T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, a partir de las cuales se construyó la línea jurisprudencial actualmente vigente en la materia.

[136] En términos generales, como se afirmó en la Sentencia T-308 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, implican lo siguiente: “[l]a primera [de respetar] demanda de los Estados la evasión de circunstancias que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación; la de protección les impone la obligación de adoptar medidas que impidan su obstaculización por parte de terceros; y la de cumplimiento, que comprende las obligaciones de facilitar y proveer, exige de los Estados la adopción de medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación, en la mayoría de los casos, mediante la provisión directa del servicio o la autorización de particulares para el efecto.”

[137] Al respecto ver, recientemente, las sentencias C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-535 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y, C-137 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[138] Ver al respecto: Tomasevski, Katarina (Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la educación). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001. El Comité DESC, en su Observación General No. 13, sobre el Derecho a la Educación se refirió a las cuatro dimensiones del derecho a la educación en los siguientes términos: “6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: || a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.|| b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin

discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación). || Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)|| Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.|| c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).|| d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.”

[139] Ver al respecto el inciso primero del artículo 68 Superior.

[140] En este sentido, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución indica que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso.

[141] En relación con la accesibilidad desde el punto de vista económico, cabe mencionar el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución, según el cual la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

[142] Al respecto, debe destacarse el inciso 5 del artículo 68 de la Constitución, de conformidad con el cual los grupos étnicos tienen derecho a una educación que respete y

desarrolle su identidad cultural. Así mismo, el inciso 6 ibídem señala la obligación del Estado de brindar educación especializada a las personas con algún tipo de discapacidad y a aquellos con capacidades excepcionales.

[143] El inciso 5 del artículo 67 Superior expresamente señala que el Estado debe garantizar a los menores su permanencia en el sistema educativo.

[144] Al respecto, el inciso 5 del artículo 67 de la Carta dispone que el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Por su parte, el inciso 3° del artículo 68 ibídem establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

[145] M.P. María Victoria Calle Correa.

[146] Citó para el efecto la Sentencia C-376 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[147] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[148] “Por la cal se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

[149] Ver sentencia C-535 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[150] Ver sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[151] Ibíd.

[152] Al respecto se retoman las principales consideraciones efectuadas en la Sentencia C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

[153] Por lo menos para Robert Alexy esta relación entre la teoría de los principios, fundada en la distinción entre reglas y principios, y el principio de proporcionalidad es de necesidad.

[154] Citando la Sentencia C-799 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la providencia C-720 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), se afirmó frente al principio de

proporcionalidad que: “[s]e trata, como ya se mencionó, de una herramienta argumentativa que incorpora exigencias básicas de racionalidad medios – fines, así como una exigencia de justificación de la actividad estatal cuando esta restringe los derechos fundamentales de las personas. Como lo ha señalado esta Corporación, “(l)a proporcionalidad (...) es un criterio de interpretación constitucional que pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público, como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales.”

[156] “...el principio de idoneidad, excluye la adopción de medios inidóneos que obstruyan la realización de los principios o fines para los cuales se ha adoptado... no es otra cosa sino expresión de la idea del Óptimo de Pareto. Una posición puede ser mejorada sin perjudicar a otra.” Tomado de “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”. Robert Alexy. Ponencia presentada en inglés en el seminario internacional de “Derechos Fundamentales y Argumentación Jurídica”, Lima-Perú, 2010.

[157] “Este principio exige que de entre dos medios igualmente idóneos respecto a P1, deberá ser elegido aquel que sea menos lesivo respecto a P2. Si existe un medio que intervenga en menor medida y que sea igualmente idóneo, será posible realizar una posición sin tener que perjudicar a la otra. Bajo esta condición, P1 y P2, en conjunto, exigen que sea aplicado el medio que interfiera en menor grado. Es decir, nuevamente, un caso del Óptimo de Pareto.” Ibídem.

[158] “... es equivalente a la ley de la ponderación “cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro.” Ibidem.

[159] Como se advirtió en la Sentencia C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), aunque la integración de estas dos metodologías de análisis tuvo un desarrollo importante en asuntos que involucraron la garantía del derecho a la igualdad, se extendió a otros bienes constitucionales. Al respecto, se afirmó: “7.- La posibilidad de combinar ambas metodologías no sólo es conceptualmente fecunda sino que tiene claros precedentes en la jurisprudencia de esta Corporación, y no sólo en el campo de la igualdad sino también en otros ámbitos relacionados con la posible afectación de otros derechos fundamentales...”.

[160] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha oportunidad la Corte Constitucional

analizó una norma que establecía los requisitos para ejercer como docente no oficial (Decreto Ley 2277 de 1979), entre otros cargos, por lesionar presuntamente el derecho a la igualdad, dado que el referido grupo se asimilaba al de docentes oficiales en materia de escalafón.

[161] Que se han venido reiterando -con algunos matices-, entre otras, en las sentencias C-372 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-551 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo; C-114 de 2017 y C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[162] La propuesta que se planteó en la Sentencia C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), ya citada, variaba un poco en relación con aquella que ha sido más recurrente a partir de la Sentencia C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la primera de las referidas decisiones, se consideró que las intensidades del control de constitucionalidad podían reflejarse en el tipo de preguntas -con un estándar diferenciable- que debían formularse en cada uno de los subprincipios del test de proporcionalidad.

[163] El principio de separación de poderes es también un elemento esencial del Estado Liberal clásico de Derecho.

[164] Esta Corporación ha reconocido que la presunción de corrección de las leyes deriva del carácter epistemológico del proceso democrático.

[165] Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. En similar sentido, la Sentencia C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), precisó: “Ahora bien, si el legislador tiene mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores; y por ende la intensidad de su control se ve limitada. Por ello, en innumerables ocasiones esta Corte ha señalado que en la medida en que la Carta confiere discrecionalidad a la ley para regular un asunto, el juez constitucional debe respetar esa libertad de apreciación del Congreso.”

[166] Como se sostuvo en la Sentencia C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[167] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[168] M.P. María Victoria Calle Correa. Esta decisión fue reiterada por las sentencias C-C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amarís y C-234 de 2019. M.P. Diana Fajardo

Rivera. Sobre el alcance de la Sentencia C-520 de 2016, en esta última providencia se efectuó una síntesis en los siguientes términos: “teniendo en cuenta lo sostenido en la Sentencia C-673 de 2001, precisado luego por la Sentencia C-520 de 2016, la Corporación valoró que ante una medida que impactara el goce de un derecho constitucional fundamental lo procedente era el juicio estricto, y ante una medida que interfiriera en un derecho constitucional no fundamental, el juicio intermedio. // Esta calificación, sin embargo, fue revisada por la Corporación en la Sentencia C-520 de 2016, a partir de la evolución jurisprudencial alrededor del concepto de derecho fundamental y de la consideración de que, en principio, los derechos constitucionales son derechos fundamentales, lo que le permitió precisar que el test estricto es procedente en aquellos eventos en los que se impacta un derecho constitucional fundamental en una faceta negativa o prestacional (positiva) mínima, que sea exigible de forma inmediata en virtud de la Constitución y/o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH; y el test intermedio cuando se interfiere en una faceta prestacional -progresiva- de un derecho constitucional fundamental.”

[169] El sentido indicativo que otorga la consideración de casos tipo es evidente en la jurisprudencia constitucional, pues no siempre estas materias han arrojado la necesidad de adelantar un juicio en un nivel ordinario o leve. En la misma Sentencia C-673 de 2001. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), se afirmó que: “. Por ejemplo, en materia económica una norma que discrimine por razón de la raza o la opinión política sería claramente sospechosa y seguramente el test leve no sería el apropiado. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de una norma contenida en un tratado que afecta derechos fundamentales.”.

[170] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[171] M.P. Catalina Botero Marino. En esta decisión la Corte analizó la constitucionalidad de una disposición de la anterior normativa de Policía, Decreto 1355 de 1970 (artículo 192), que preveía la retención transitoria del infractor de una estación o subestación de policía, hasta por 24 horas.

[172] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[173] M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[174] Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, artículo 3 (parcial).

[175] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[176] Conforme a lo sostenido por el ponente en su aclaración de voto, en tal oportunidad se debatió sobre la posibilidad de que en este tipo de juicio se adelantara un estudio de proporcionalidad en sentido estricto (como lo sugirió la Sentencia C-720 de 2007. (M.P. Catalina Botero Marino), con el ánimo de evidenciar la inexistencia de una “evidente desproporción”. Sin embargo, la Sala decidió insistir en la metodología propuesta en la decisión del año 2001, excluyendo, por lo tanto, una ponderación jurídica de los intereses en juego en este nivel de escrutinio. Posteriormente en la Sentencia C-220 de 2017. (M.P. José Antonio Cepeda Amaris), ya citada, se volvió a mencionar la posibilidad de analizar en el test intermedio la desproporcionalidad en sentido estricto, no obstante, en aquella oportunidad el test adelantado fue el débil, razón por la cual, no se tomará como una variación en la posición de la Corporación.

[177] M.P. Diana Fajardo Rivera.

[178] C-345 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[179] Pues la disposición no se dirige a establecer en qué casos -profesiones, ocupaciones, artes u oficios- se requiere un título de idoneidad para su ejercicio. De esto se han ocupado otras leyes, algunas de las cuales han sido objeto de pronunciamiento por esta Corporación, como se evidenció en esta providencia al reiterarse la línea jurisprudencial sobre el derecho a escoger profesión u oficio.

[180] En la Sentencia C-942 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, al analizar el artículo 18 de la Ley 1164 de 2007, que fija disposiciones en materia de talento humano, se consideró que la procedencia de la convalidación de títulos era un asunto dirigido a autorizar el ejercicio de una ocupación, y no a limitar su ejercicio. Con independencia de que se comparta o no dicho criterio, en este caso de lo que se trata es de la exclusión de las posibilidades de convalidación a algunos títulos, por lo tanto, el asunto no es asimilable.

[181] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[182] https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-363153.html?_noredirect=1

[183]

<https://www.uab.cat/web/estudiar/masters-y-postgrados/masters-y-postgrados-propios/-que-diferencias-hay-entre-un-master-oficial-y-un-master-propio-1345713249357.html>

[184] Espacio existente a partir del proceso de Bolonia.

[185] Resolución del Consejo Directivo No. 089-2019-SUNEDU/CD.

[186] Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; y, C-620 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

[187] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[188] La Nación – Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex.

[189] Que intervino a favor de la exequibilidad general, con dos condicionamientos.