

#### TITULO DE IDONEIDAD PROFESIONAL-Exigencia por legislador

La facultad de exigir títulos de idoneidad no es nueva, la establece la Constitución en el artículo 26, y en la anterior Constitución en el artículo 39; que, al menos desde 1962, ha existido la obligación de pronunciamiento oficial sobre los títulos (refrendación, convalidación, homologación). Que en las dos oportunidades que el legislador ha establecido que no se requiere el requisito de la convalidación, con excepción expresa de la medicina, la Corte ha declarado su inexecutable. Es decir, para el legislador ni siquiera ha estado en discusión la posibilidad de eliminar este requisito para la medicina. Despejado, entonces, este punto sobre la legalidad de la exigencia del título expedido en el exterior de ser convalidado, y que no se trata de un requisito nuevo, lo que deja sin piso y releva a la Corte de examinar las vulneraciones de derechos al trabajo o de derechos adquiridos que argumenta el actor.

#### DERECHO DE PETICION ANTE EL ICFES-Suministro de información

En el presente caso, no se ve que el actor hubiere sido suficientemente informado sobre su situación particular por el Icfes, como sí lo hizo la entidad al juez de tutela. Tanto que el demandante está convencido que personalmente tiene que buscar a las personas que suscribieron sus títulos en el exterior, para autenticar sus firmas, siendo que el trámite es diplomático. Además, considera la Sala de Revisión, que al demandante se le debe examinar su situación particular, porque sin desconocer la constitucionalidad de la convalidación de títulos como se ha explicado, debe la entidad competente estimar si se está ante un caso atípico, dada la trayectoria profesional, que no puede desconocerse. En consecuencia, sólo se protegerá el derecho de petición del actor en relación con el Icfes, y únicamente en el sentido señalado. Al protegerse el derecho de petición del actor, se ordenará a la entidad competente que al actor se le explique cuál es la situación actual para lograr la legalización y convalidación de sus títulos; si EEUU hace parte de la Convención de Apostilla, y, lo más importante, analizar la situación particular del demandante, en el sentido de que sus títulos fueron expedidos hace cerca de 30 años y que durante el mismo período fue docente en la misma especialidad. Además, se le informará si para esta clase de situaciones está previsto algún tipo de homologación o una figura similar. En fin, debe suministrársele toda la

información destinada a facilitar u orientar qué pasos debe seguir para lograr la legalización y convalidación de sus títulos y de esta manera poder cumplir con las exigencias del Ministerio de la Protección Social, a través de la Secretaria Departamental de Salud, para abrir su consultorio particular.

Referencia: expediente T-777754

Acción de tutela instaurada por Vladimir Zaninovic contra el Icfes y la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., seis (6) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior de Cali, Sala de decisión civil, de fecha 2 de julio de 2003, en la acción de tutela presentada por Vladimir Zaninovic contra el Icfes y la Secretaria Departamental de Salud del Valle del Cauca

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de la Corte, en auto de fecha 29 de agosto de 2003, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

### I. ANTECEDENTES.

#### 1. Hechos.

El actor presentó acción de tutela el 28 de marzo de 2003, ante el Juez Civil del Circuito de Cali, reparto, por considerar que el Icfes, Grupo de convalidación y homologación de títulos, y la Secretaria Departamental de Salud del Valle del Cauca, le han vulnerado sus derechos

fundamentales de libertad de trabajo, el principio de favorabilidad, los derechos adquiridos y los demás derechos fundamentales que el juez considere vulnerados, pues, a pesar de ejercer por más de 28 años como médico neurólogo, tales entidades le exigen acreditar esta condición. Los hechos los expone el actor así:

“- Recibí el título de médico y cirujano de la Universidad Javeriana de Bogotá en 1967.

- Entre 1967 y 1969 trabajé (sic) como instructor de fisiología en el área de neurofisiología en la Universidad Javeriana de Bogotá.

- Durante los años de 1969 (julio) a 1970 (junio) hice todo el internado en medicina interna en el Providence Hospital, en Washington, D.C., USA.

- Fui residente de neurología en la Clínica Baylor College of Medicine, en Houston, Texas, USA, entre los años 1970 (julio) y 1972 (junio).

- Durante mi residencia de fisiatría hice electromiografía y neurofisiología en la Clínica PMR, Baylor College of Medicina, en Houston, Texas, USA, durante los años 1972 (julio) a 1974 (junio).

- De julio de 1974 a diciembre del mismo año, fue (sic) asistente de investigación, en el Laboratorio de Enfermedades Neuromusculares, en el Baylor College of Medicine, en Houston, Texas, USA.

- Fui profesor de neurología, en el Departamento de Medicina Interna de la Universidad Javeriana, en Santa Fe de Bogotá, entre enero y junio de 1975.

- Nombrado profesor de neurología clínica del Departamento de Medicina Interna de la Universidad del Valle, desde diciembre de 1975 hasta diciembre de 1986.

- Desde 1975 hasta 1998 interpreté los electroencefalogramas del Hospital Universitario del Valle en Cali.

- Ascendí a profesor titular de neurología clínica del Departamento de Medicina interna en la Facultad de Salud de la Universidad del Valle en enero de 1987 hasta noviembre de 1993.

- Ascendí a profesor titular emérito de neurología clínica de la Universidad del Valle en 1993

y actué como hasta julio de 1999 cuando me jubilé.” (fl. 26)

También señala que ha publicado 94 trabajos en medicina y en neurología; que ha ejercido la docencia y la práctica como neurofisiólogo clínico durante 28 años; que ha publicado 4 libros científicos. Así mismo, informa que en 1978 fue elegido como miembro asociado de la Asociación Americana de Electroencefalografía; que fue secretario tesorero de la Sociedad de Neurología de Colombia desde 1979 hasta 1981; Presidente de la Sociedad Neurológica de Colombia entre 1982 y 1986; y, en 1981 fue elegido como miembro asociado de la Academia Colombiana de Neurología.

Pone de presente que ha sido un profesional al servicio del país, que ha contribuido a la educación de numerosos profesionales en medicina que han pasado por su cátedra de neurología clínica en la Universidad del Valle.

Afirma que durante todos los años de ejercicio profesional, se le había expedido una licencia para el ejercicio de la misma, sin ningún obstáculo. Sin embargo, ahora, la Secretaria Departamental de Salud del Valle le exige llenar un formulario denominado “Inscripción en el registro especial de prestadores del servicio de salud” para profesional independiente. En este formulario hay una hoja adjunta que establece que dentro de los documentos que debe anexar, está el título de especialista y convalidación del Icfes si es del exterior. Requisito que afirma nunca le han exigido.

Con el fin de cumplir este nuevo requisito, le envió al Icfes los documentos para la convalidación del título y la homologación de estudios parciales, pero, señala que “con gran sorpresa supe que me exigen la autenticación de las firmas de las personas que aparecen en ellos; esos títulos son desde 1969”, lo que es absolutamente imposible de cumplir, pues algunas de estas personas han muerto y si hay algunas vivas, no sabe donde encontrarlas. Para el cumplimiento de lo exigido, tendría que viajar a Texas y no tiene recursos para ello.

Se pregunta ¿por qué no le hicieron todas estas exigencias cuando se graduó e inició sus servicios como docente en una universidad pública? Y cómo se explicaría la situación de sus alumnos si fuera verdad que no es especialista : ¿querría decir que no recibieron la preparación de una persona idónea y ellos tienen también que convalidar sus estudios?

Considera ilógico que ahora le exijan algo que no puede cumplir, con fundamento en una

norma que no existía hace 28 años.

Informa que desde julio de 1999, es jubilado como profesor titular emérito de la Universidad del Valle. Pero, como la mesada que recibe es insuficiente para el sostenimiento de su hogar, debe trabajar como médico especialista particular y con algunas entidades. No obstante, no puede hacerlo si no tiene la tarjeta que lo acredite como especialista. Afirma que en la actualidad se encuentra desempleado y con necesidades que nunca había sufrido, a causa de unos requisitos que nunca le habían exigido.

Finalmente, reitera que está ante derechos adquiridos y que resulta inadmisibles que una ley posterior afecte situaciones consolidadas, lo que viola el artículo 58 de la Carta. Lo propio ocurre con el artículo 53 de la Constitución, sobre el desconocimiento de que se dé aplicación a su caso, a la situación más favorable al trabajador.

Adjuntó fotocopias de algunos documentos.

## 2. Trámite procesal.

Admitida la demanda el 21 de abril de 2003, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali dispuso notificar al Icfes y a la Secretaría Departamental de Salud del Valle, sobre su iniciación. Así mismo, decretó pruebas requiriendo información sobre el objeto de esta acción.

2.1 En cumplimiento de lo solicitado, la Secretaría Jurídica del Departamento del Valle del Cauca no se pronunció sobre esta tutela, sólo remitió la siguiente documentación:

- Ley 14 de 1962 “Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía.”
- Decreto 605 de 1963 “Por el cual se reglamenta la Ley 14 de 1962 que dicta normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía.
- Resolución 486 del 4 de abril de 2003 “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 001439 del 1º de noviembre de 2002”, proferida por el Ministerio de la Protección Social.
- Decreto 2309 de 2002 “Por el cual se define el Sistema obligatorio de Garantía de Calidad

de la Atención de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

- Resolución 001439 de 1 de noviembre de 2002 “Por la cual se adoptan los formularios de inscripción y de novedades para el registro especial de prestadores de servicios de salud, los manuales de estándares y de procedimiento y se establecen las condiciones de suficiencia patrimonial y financiera del sistema único de habilitación de prestadores de servicios de salud y los definidos como tales.”

- Copia del formulario de inscripción en el registro especial de prestadores de servicios de salud, profesional independiente, y el anexo técnico.

## 2.2 Respuesta de la jefe de la Oficina Jurídica del Icfes.

En respuesta de fecha 30 de abril de 2003, explica que la convalidación de títulos es el reconocimiento que el Gobierno colombiano realiza a través del Icfes de un título de educación superior, otorgado por una institución extranjera. Este trámite busca establecer la equivalencia que le correspondería en Colombia a esta clase de títulos, con el fin de que surta efectos académicos y legales en el territorio nacional. Su fundamento normativo está en la Ley 30 de 1992, en especial, en el artículo 38, literal i; y, en el Decreto 2662 de 1992. artículo 2, numeral 19.

Informa, además, que:

“según la Convención sobre Abolición del Requisito de Legalización para Documentos Públicos Extranjeros o Convención de la Apostilla, de la cual el Gobierno Nacional se adhirió a partir del 30 de enero de 2001, la legalización a la que hace referencia la Convención, es el trámite mediante el cual los agentes diplomáticos o consulares del país donde los documentos han de ser presentados certifican la autenticidad de la firma y a que título ha actuado la persona que firma el documento.”

Explica que a partir de la adhesión a esta Convención:

“para legalizar los documentos públicos, deben adelantar el trámite solamente ante la autoridad competente que supervisa o regula la acción educativa en el país de la institución otorgante y del Ministerio de Relaciones o Asuntos Exteriores del país de origen para que los apostillen. Si el país de donde proviene el título no hace parte de la Convención de la

Apostilla, además del trámite mencionado anteriormente, deben surtir la diligencia de autenticación ante el Consulado de Colombia en el país donde se cursaron los estudios.” (fl. 97)

Informa que el trámite de legalización de documentos es distinto del trámite que debe adelantarse ante el Icfes para la convalidación de los títulos cursados en el exterior. Este busca establecer la equivalencia que le correspondería a un título de acuerdo con la legislación colombiana, con el fin de que surta efectos académicos y legales en el territorio nacional. Este trámite debe adelantarse previamente al de convalidación de títulos “dado que los documentos que se suscriban en el extranjero deben acreditarse como lo señalan las normas de procedimiento.”

Pone de presente que la Corte Constitucional, en sentencia C-050 de 1997 que declaró inexecutable una norma que suprimía el trámite de homologación y convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior en el exterior.

En cuanto a las gestiones adelantadas por el actor ante el Icfes, señala:

“Según información del Grupo de Convalidación, Homologación y legalizaciones efectuada en comunicación interna no. 0716 de 29 de abril, el señor Vladimir Zaninovic, no tiene documentos radicados en el Instituto para adelantar el proceso de convalidación. Se tienen registradas dos comunicaciones a través de las cuales solicitó información sobre el procedimiento para la convalidación de títulos y otra mediante la cual remite documentos por correo para que sean radicados, las cuales fueron atendidas en su oportunidad indicando los requisitos y trámite necesarios para adelantar el proceso de convalidación.” (fl. 98)

Por las explicaciones suministradas, el Icfes solicita al juez de tutela que deniegue esta acción pues, en el proceso de convalidar los títulos cursados en el exterior, debe cumplirse con el trámite legal. Entonces, obviar la legalización por vía diplomática de los documentos otorgados en el exterior, es violar las normas legales. Finalmente recuerda el contenido de la sentencia T-123 de 2001.

### 3. Sentencia de primera instancia.

En providencia del 14 de mayo de 2003, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cali, denegó

esta tutela.

Manifestó el despacho que acoge en todas sus partes los planteamientos de las demandadas. Considera que los requisitos que se le han exigido al actor para efectos de la convalidación de los títulos obtenidos en el exterior están soportados en las normas vigentes. El juez de tutela no puede invadir con sus órdenes las competencias ordinarias y contencioso administrativas. Además, el actor recibe un ingreso por concepto de jubilación, por lo que no se encuentra afectado su mínimo vital. Y el principio de favorabilidad y los derechos adquiridos no corresponden a derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

#### 4. Impugnación.

El actor impugnó esta decisión porque el juez no se refirió a los derechos fundamentales invocados como vulnerados. Considera que no existió motivación en el fallo. Pone de presente que presentó la documentación correspondiente ante el Icfes pero que se la devolvieron porque no lo hizo en originales y, luego, ni siquiera se la recibieron por falta de autenticación y por el trámite ante la universidad extranjera, lo que constituye violación al derecho a la seguridad jurídica de la que gozaba.

Por consiguiente pide al Tribunal que se le tutelen sus derechos, pues con el fallo respectivo podría presentar al Icfes las copias simples para convalidar el título. Además, es lógico que si ha ejercido por 30 años, ha sido profesor, ha sido reconocido, es socio y ha sido presidente de la Sociedad Neurológica de Colombia, debería poder convalidar su título sin más requisitos.

#### 5. Sentencia de segunda instancia.

En sentencia de fecha 2 de julio de 2003, el Tribunal Superior de Cali, Sala de decisión civil, confirmó el fallo impugnado.

Para el Tribunal no aparece vulneración al derecho al trabajo ni a ningún derecho fundamental. En cuanto al derecho al trabajo, explica que por el contrario, ha gozado del mismo en Colombia, en su condición de médico, y por ello obtuvo pensión mensual vitalicia de jubilación, y por lo mismo, no hay afectación del mínimo vital.

Sobre el objeto de lo pretendido mediante esta acción, el Tribunal hace el siguiente análisis :

el actor desea establecer su consultorio de neurología y debe cumplir determinados requisitos legales, para prestar como médico particular el servicio de consulta en su especialidad y realizar otros exámenes de diagnósticos especializados. Para ello debe cumplir los requisitos legales, entre otros los del Decreto 2309 de 2002, en lo que corresponde a los profesionales independientes y la presentación del formulario de inscripción. Sin embargo, el actor quiere que la Secretaría Departamental de Salud le autorice prestar estos servicios de salud sin diligenciar el mencionado formulario en relación con la fotocopia del título de especialista y convalidación del Icfes si es del exterior. El Tribunal señala:

“El amparo constitucional solicitado, con la pretensión aludida, resulta improcedente. De una parte porque a la solicitud del Icfes (fl. 1) y en la acción de tutela, el actor no acompañó documento auténtico que acredite que obtuvo el título de neurólogo. Dice que fue residente de neurología por dos años (1979-1972) (sic), en el Departamento de neurología de la Universidad de Baylor, en Houston, Texas (EEUU) (fl. 1), y presenta copia de certificado expedido el 30 de junio de 1972, cuyas firmas (2) no están autenticadas (fl. 6).

Si el internado en Medicina Interna (1969) en el Providence Hospital de Washington (1969-1970), y las residencias en Neurología (1970-1972) y Medicina Física y Rehabilitación (1972-1974) en la Universidad de Baylor de Houston, pueden convalidarse u homologarse para obtener el título de neurólogo o especialista en neurología, la autoridad correspondiente adscrita al Ministerio de Educación es la competente para ello, previo el lleno de requisitos de ley, y no el juez constitucional, como lo pretende el actor al pedir a la juez de primera instancia que ordene al Icfes expedirle “la tarjeta o convalidación de los títulos y homologación de estudios parciales” que lo “acreditan como especialista en Neurología, Electroencefalografía y Electromiografía realizados en la mencionada Universidad extranjera, (...) sin exigirle ningún otro documento o autenticación de firmas, pues nunca antes lo habían hecho”, para que así se le permita el ejercicio de la profesión.” (fl. 15 del segundo cuaderno)

Observa que el propio actor habla de estudios parciales en Neurología, Electroencefalografía y Electromiografía, que en su opinión lo acreditan como especialista y no de haber obtenido el título de neurólogo. Para el Tribunal resulta extraño que las Universidades Javeriana y del Valle no le hubieran exigido el cumplimiento de los requisitos de ley que desde la Ley 14 del 28 de abril de 1962 ya existían, según el artículo 3º. Ni aparece el cumplimiento del Decreto

605 del 21 de marzo de 1963, artículo 27 sobre el reconocimiento de títulos de especialistas.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

### 2. Lo que se discute.

2.1 Se analizará si como lo señala el actor, la Secretaria Departamental del Salud del Valle del Cauca y el Icfes le están violando sus derechos fundamentales al trabajo, el principio de favorabilidad y los derechos adquiridos, porque le exigen convalidar su título de especialista otorgado en el exterior, dentro del trámite que adelanta para abrir su consultorio particular, no obstante que en 28 años de ejercicio profesional como médico neurólogo, jamás se le había exigido. Es más, desde julio de 1999 es pensionado de la Universidad del Valle y al momento de su retiro desempeñaba el cargo de profesor titular en el Departamento de Medicina Interna (fl. 4).

Manifiesta que es imposible cumplir con esta exigencia, pues, si bien su título de médico cirujano fue expedido por la Universidad Javeriana de Bogotá, sus estudios de especialización los realizó en el exterior. Y son títulos expedidos desde 1969, suscritos por personas que probablemente ya han fallecido o no sabe dónde ubicarlos, para efectos de la autenticación. Además, afirma que tendría que ir a los EEUU y no tiene dinero para hacer este viaje.

2.2 Los jueces de instancia negaron esta acción porque consideraron que se trata de un requisito legal que debe cumplir el actor. El ad quem explicó que el actor no ha cumplido con la legalización de los títulos por la vía diplomática, y por ello, los documentos le fueron devueltos por el Icfes, y ahora, pretende sustraerse a este cumplimiento a través de esta acción de tutela.

2.3 Planteado así el objeto de esta acción de tutela, se examinará la exigencia de la Secretaria Departamental de Salud de presentar el título de especialista convalidado y si el

trámite de legalización del mismo, requerido por el Icfes para la legalización y convalidación de títulos otorgados en el exterior es caprichoso o arbitrario, lo que lleva a la vulneración de derechos fundamentales.

3. La prestación del servicio de salud incluye a los profesionales independientes y se rige por los lineamientos trazados por el Ministerio de la Protección Social.

Aunque en este proceso, lo que incumbe a la Secretaria Departamental de Salud sólo obran en el expediente los documentos que hizo llegar con ocasión de esta acción de tutela, acompañados del "Formulario de inscripción en el registro de especial de prestadores de servicios de salud, profesional independiente" (fls. 82 a 90), se puede observar que este Formulario es emanado del Ministerio de la Protección Social, según la Resolución 001439 de 2002, y no de la Secretaria Departamental.

En el Formulario se exige que el profesional independiente deberá anexar, entre otros documentos, copia de especialista. (fl. 88) y en la parte de Manual de Estándares del mismo documento se señala que los especialistas con estudios en el exterior deben contar con la respectiva homologación del Icfes. (fl. 89)

Es decir, la Secretaria Departamental de Salud del Valle sólo está cumpliendo las directrices trazadas por el Ministerio de la Protección Social en lo que tiene que ver con garantizar la adecuada prestación del servicio de salud, dentro de cuyos prestadores se encuentran los profesionales independientes de salud : Decreto 2309 de 2002. Y si el demandante, como prestador del servicio de salud, quiere ejercer como profesional independiente, debe cumplir con las exigencias de las autoridades competentes. Es más, no obra en el expediente que la Secretaria se hubiere negado a inscribir al demandante.

No procede, entonces la acción de tutela contra la Secretaria Departamental de Salud del Valle. Ni es necesario analizar los supuestos derechos fundamentales que menciona el actor, en relación con esta entidad.

4. Legalización, convalidación, homologación o refrendación de títulos expedidos en el exterior, por parte del Estado colombiano.

4. En cuanto a la afirmación del actor de que el trámite de legalización y convalidación de

títulos ante el Icfes, es una exigencia nueva, que nunca en su larga vida profesional le han exigido, para la Sala de Revisión es ésta la oportunidad de hacer algunas precisiones encaminadas a demostrar que desde hace muchos años existe este requisito, como se verá:

4.1 El artículo 39 de la Constitución de 1886 establecía : “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.(...)” (A. L. No. 1 de 1936, art. 15) (se subraya). Este es el antecedente inmediato del artículo 26 de la Constitución de 1991.

4.2 La Ley 14 de 1962 “Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina y Cirugía”, establecía la figura de la refrendación de los títulos expedidos por universidades, por parte de autoridades competentes.

- En relación con esta Ley 14 de 1962, la Corte Constitucional examinó una demanda contra el artículo 2. En ella se acusaba de violar la Carta el hecho de que el legislador exigiera títulos de idoneidad. La Corte, en la sentencia C-377 de 1994 dijo que esta norma es exequible pues es la forma de hacer pública la aptitud académica adquirida. Resulta pertinente transcribir algunos apartes de esta providencia:

“Para comenzar, “La ley podrá exigir títulos de idoneidad” (artículo 26). ¿Por qué? Porque 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. Y la facultad del legislador para exigirlo no resulta de abstrusos razonamientos, sino del texto inequívoco de la norma constitucional.

Es claro que la exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce.

(...)

En síntesis: la libertad de escoger profesión, entendida ésta como la que requiere una formación académica, no pugna con la facultad concedida al legislador de exigir títulos de

idoneidad. En cuanto al ejercicio de tales profesiones, corresponde a las autoridades competentes de la rama ejecutiva su inspección y vigilancia, de conformidad con la reglamentación que expida el legislador. Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional. (sentencia C-377 de 1994, MP., doctor Jorge Arango Mejía)

4.3 En la Ley 72 de 1993 y en el Decreto ley 2150 de 1995, se estableció que para ejercer la profesión o la cátedra universitaria, no se requería homologar o convalidar el título de pregrado o postgrado otorgado por una institución de educación superior en el exterior, siempre que ésta tenga la aprobación del Estado donde esté localizada. Sin embargo, obsérvese que excluía a las ciencias jurídicas y de la salud.

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

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

Así las cosas, debe precisarse que por el ámbito de aplicación territorial del derecho colombiano, en lo atinente a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio de educación superior, hay una diferencia entre lo que ocurre en Colombia y lo que sucede en el exterior. ¿Cuál? Que obviamente sólo en nuestro país, el Estado, con arreglo a la ley 30 de 1992, puede velar “por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior” (artículo 3o.). Esto quiere decir que únicamente en el territorio nacional, el Estado colombiano puede vigilar que los programas de pregrado y postgrado (artículo 8o. ibídem) cumplan con sus propósitos de formación, es decir, “el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada” (artículo 9o. ibídem), “el perfeccionamiento en la misma

ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias” (artículo 11o. ibídem), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13 ibídem). Precisamente, el continuo control que las autoridades educativas colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, haciendo innecesaria la presencia del Estado en el trámite de su expedición. Pero como al Estado colombiano le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera, y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional. Lo dicho ilustra suficientemente el motivo por el cual las autoridades colombianas deben homologar estudios parciales y convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior. Demuestra, además, por qué los trámites eliminados en la norma impugnada no son innecesarios, y, por tanto, explica las razones de la inexecutable del artículo 64 del decreto 2150 de 1995, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 83 de la ley 190 de 1995, y la consiguiente violación del artículo 150, numeral 10o., inciso 1o., de la Carta. (sentencia C-050 de 1997, MP., doctor Jorge Arango Mejía) (se subraya)

Dispuso la Corte en esta sentencia expresamente que : “Con esta medida, regirá nuevamente el literal i) del artículo 38 de la ley 30 de 1992, el cual ordena: “Las funciones del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), son: “(...) i)Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior”.

4.4 Estos criterios han sido reiterados recientemente en otras decisiones, pudiéndose citar la sentencia C- 109 de 2002. En ella al examinar nuevamente la profesión de la medicina, citar la sentencia C-050 de 1994, dijo : “Ciertamente, los conocimientos que se adquieren en la prosecución de la carrera de medicina, y que se requieren para practicarla, son altamente especializados y específicos, teniendo en cuenta la complejidad de su objeto - la salud de las personas, tanto física, como mental -, y los bienes jurídicos que están de por medio, protegidos por la Carta Fundamental.” (sentencia C-109 de 2002, MP., doctor Jaime Araujo Rentería). Otras providencias a tener en cuenta son : las sentencias C-064 de 2002, instrumentador quirúrgico; C-670 de 2002, contador público titulado, entre otras. Lo propio ha examinado con la profesión de periodista y la facultad del legislador de exigir título académico : sentencias C-087 de 1998 y C-650 de 2003. En el caso del periodismo, la Corte

declaró inexecutable tal exigencia, por no existir riesgo social.

4.5 Conclusión : de este breve recuento constitucional, legal y jurisprudencial, se concluye que la facultad de exigir títulos de idoneidad no es nueva, la establece la Constitución en el artículo 26, y en la anterior Constitución en el artículo 39; que, al menos desde 1962, ha existido la obligación de pronunciamiento oficial sobre los títulos (refrendación, convalidación, homologación). Que en las dos oportunidades que el legislador ha establecido que no se requiere el requisito de la convalidación, con excepción expresa de la medicina, la Corte ha declarado su inexecutable. Es decir, para el legislador ni siquiera ha estado en discusión la posibilidad de eliminar este requisito para la medicina.

Despejado, entonces, este punto sobre la legalidad de la exigencia del título expedido en el exterior de ser convalidado, y que no se trata de un requisito nuevo, lo que deja sin piso y releva a la Corte de examinar las vulneraciones de derechos al trabajo o de derechos adquiridos que argumenta el actor, entra la Sala a examinar el caso concreto.

5. El caso concreto.

5. Para la Sala existe en el presente caso es un problema de información suficiente de la autoridad competente al actor sobre su situación, como se verá:

5.1 De acuerdo con lo expresado por el actor, él considera que el Icfes le solicita la autenticación de las firmas que aparecen en los títulos expedidos en el exterior, que datan desde 1969, y que para obtenerlas debe viajar a Texas a buscar a quienes suscribieron los títulos, siendo que algunas de tales personas ya han muerto, o no sabe donde ubicarlas.

5.2 Sin embargo, observa la Sala de Revisión que el trámite que debe hacer el actor es distinto, según la respuesta que el Icfes suministró al a quo.

Sin embargo, no obra en el expediente esta explicación del Icfes dirigida al actor informándole este procedimiento, ni tampoco acompañó copias de las respuestas que afirma le suministró.

5.3 Es en este punto donde para la Corte radica la vulneración al derecho fundamental de petición establecido en el artículo 23 de la Carta.

Este derecho como ha sido suficientemente explicado, corresponde al derecho que tiene toda persona de ser informado en forma completa y oportuna sobre el asunto puesto a consideración de la autoridad.

En el presente caso, como se advirtió, no se ve que el actor hubiere sido suficientemente informado sobre su situación particular por el Icfes, como sí lo hizo la entidad al juez de tutela. Tanto que el demandante está convencido que personalmente tiene que buscar a las personas que suscribieron sus títulos en el exterior, para autenticar sus firmas, siendo que el trámite es diplomático. Además, considera la Sala de Revisión, que al demandante se le debe examinar su situación particular, porque sin desconocer la constitucionalidad de la convalidación de títulos como se ha explicado, debe la entidad competente estimar si se está ante un caso atípico, dada la trayectoria profesional, que no puede desconocerse.

En consecuencia, sólo se protegerá el derecho de petición del actor en relación con el Icfes, y únicamente en el sentido señalado, pues, la pretensión del actor consistente en que el juez constitucional ordene a las entidades demandadas “la expedición y/o convalidación de los títulos y homologación de los estudios parciales que me acreditan como Especialista en Neurología, Electroencefalografía y Electromiografía realizados en la Universidad de Baylor, Texas, con la presentación de los documentos originales pertinentes, sin exigirme ningún otro documento ni autenticación de firmas” (fl. 28), o que “se ordene a las entidades demandadas, que no se me exijan más requisitos que la presentación de los títulos expedidos por las Universidades de Baylor de Houston Texas, y que son los mismos con los que he ejercido mi profesión y enseñado la misma a los Neurólogos que hoy la practican sin esta clase de problemas” (fl. 107), son asuntos cuya naturaleza escapa del resorte de conocimiento del juez de tutela y le corresponde pronunciarse a la entidad estatal competente.

5.4 Por consiguiente, al protegerse el derecho de petición del actor, se ordenará a la entidad competente que al actor se le explique cuál es la situación actual para lograr la legalización y convalidación de sus títulos; si EEUU hace parte de la Convención de Apostilla, y, lo más importante, analizar la situación particular del demandante, en el sentido de que sus títulos fueron expedidos hace cerca de 30 años y que durante el mismo período fue docente en la misma especialidad. Además, se le informará si para esta clase de situaciones está previsto algún tipo de homologación o una figura similar. En fin, debe suministrársele toda la

información destinada a facilitar u orientar qué pasos debe seguir para lograr la legalización y convalidación de sus títulos y de esta manera poder cumplir con las exigencias del Ministerio de la Protección Social, a través de la Secretaria Departamental de Salud del Valle, para abrir su consultorio particular.

5.5 Sólo resta señalar que conoce esta Sala de Revisión de la reciente reestructuración que sufrieron el Ministerio de Educación Nacional y el Icfes, y que, según el Decreto 2230 del 8 de agosto de 2003, la función de legalizar esta clase de documentos se encuentra actualmente en el Ministerio de Educación Nacional.

En efecto, el artículo 1º del Decreto 2230 de 2003, en lo pertinente dice:

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.

Y, concretamente, de acuerdo con el mismo Decreto 2230, la función está bajo la responsabilidad de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, artículo 25, numeral 25.9 : “Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras.”

En virtud de lo anterior, lo ordenado en esta providencia deberá ser cumplido por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del mencionado Ministerio.

### III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Revocar parcialmente la sentencia del Tribunal Superior de Cali, Sala de decisión Civil, de fecha dos (2) de julio de dos mil tres (2003), en la acción de tutela presentada por Vladimir

Zaninovic contra el Icfes y la Secretaria Departamental de Salud del Valle del Cauca. Se concede la tutela sólo en relación con el derecho de petición, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

En consecuencia, se ordena a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad del Ministerio de Educación Nacional, que actualmente es la competente, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, se ponga en contacto con el demandante con el fin de suministrarle la información precisa y oportuna sobre la forma de legalizar y convalidar sus títulos, teniendo en cuenta las circunstancias que rodean su caso particular y de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)