

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA
CONVALIDACIÓN INADECUADA DE TÍTULOS OBTENIDOS EN EL EXTRANJERO
POR PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD

CÉSAR AUGUSTO RESTREPO CIRO
ISABEL CRISTINA MONTOYA MESA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
Faculta de Derecho
Medellín
2017

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA
CONVALIDACIÓN INADECUADA DE TÍTULOS OBTENIDOS EN EL
EXTRANJERO, POR PROFESIONALES DEL SECTOR SALUD

ISABEL CRISTINA MONTOYA MESA
CÉSAR AUGUSTO RESTREPO CIRO

Monografía presentada como requisito para optar al título de
Abogados

Asesor:
Alejandro Gaviria Cardona
Abogado - Asesor

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2017

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Medellín, 27 de Noviembre de 2017.

Dedicamos de manera especial, este logro a cada una de nuestras familias, pues ellas fueron el principal cimiento para la construcción de nuestras vidas profesionales, sentaron en nosotros las bases de responsabilidad y deseos de superación.

AGRADECIMIENTO

Agradecemos a nuestras familias por el gran apoyo que nos brindaron en este proceso formativo, a nuestro Asesor por la dedicación y compromiso en el desarrollo de este trabajo.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. PRESENTACIÓN GENERAL	12
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	14
1.3 JUSTIFICACIÓN	15
1.4 OBJETIVOS	16
1.4.1 Objetivo general	16
1.4.2 Objetivos específicos	17
2. MARCOS REFERENCIALES	18
2.1 ESTADO DEL ARTE (ANTECEDENTES)	18
2.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO	23
2.3 MARCO CONCEPTUAL	29
2.4 MARCO CONTEXTUAL	34
2.5 MARCO TEÓRICO	37
2.5.1 Procesos de convalidación por el Estado colombiano frente a títulos de especialidad médica otorgados en el extranjero	37
2.5.2 Criterios aplicables para la convalidación de títulos	43
2.5.3 Convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios	44
2.5.4 Trámite de las convalidaciones	45
3. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EXTRANJEROS A PROFESIONALES QUE EJERCEN EN EL ÁREA DE LA SALUD	47
3.1 DESARROLLO HISTÓRICO	47
3.2 RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO	53
3.3 IMPLICACIONES PARA EL ESTADO COLOMBIANO	58
4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS OTORGADOS EN EL EXTRANJERO SIN QUE ESTOS SATISFAGAN LOS REQUERIMIENTOS LEGALES	60
4.1 QUÉ SE ENTIENDE POR NEGLIGENCIA MÉDICA	61
4.2 LA RESPONSABILIDAD MÉDICA EN COLOMBIA	655
4.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	66
4.3.1 Responsabilidad patrimonial	66
4.3.2 La responsabilidad patrimonial y la Constitución Política de Colombia	68
4.3.3 Inspección, Vigilancia y Control	71
4.4 RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO	75
4.4.1 Regímenes de responsabilidad	76
4.4.2 Sistemas de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado	77

	pág.
4.5 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE A LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS OBTENIDOS EN EL EXTRANJERO QUE NO SATISFACEN LOS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS POR LA LEY	81
5. CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFÍA	92
ANEXO 1. BREVE RESEÑA SOBRE PROYECTO DE LEY PARA REGLAMENTACIÓN DE LA CIRUGÍA PLÁSTICA, ESTÉTICA Y RECONSTRUCTIVA EN COLOMBIA	97

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos viene observándose que cada vez, son muchos los colombianos que optan por adelantar estudios superiores en el exterior, en los niveles de especialización, maestría y doctorado. Pero los títulos académicos así obtenidos no aplican de hecho en el país, pues requieren de reconocimiento y legalización mediante trámites que se adelantan ante el Ministerio de Educación Nacional, instancia encargada de reconocer dichas titulaciones y darles validez para el desempeño de la actividad en territorio colombiano.

La doctrina señala que el artículo 26 de la Carta Política contiene restricciones aplicables al ejercicio profesional en Colombia, donde se obliga al Estado a convalidar títulos obtenidos en el extranjero: a) la ley podrá (puede, ya que a juicio de la Corte Constitucional, no se trata de facultad discrecional para el legislador sino de obligatoriedad o exigencia que le asiste en este sentido) y de ahí la potestad para exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones; b) pueden establecerse restricciones de carácter policivo por motivos de moralidad, seguridad y salubridad pública, y en caso de las ocupaciones, artes y oficios, cuando su ejercicio implique un riesgo social ¹.

Y en el contexto de los artículos 26 y 67 del mandato superior, que ordenan expresamente a las autoridades competentes inspeccionar y vigilar “el ejercicio de las profesiones” y “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad”, se estima entonces pertinente destacar que la razón de ser de los títulos profesionales, de su reglamentación y convalidación, antes que materializar un capricho del legislador, es ante todo la natural respuesta en el ámbito legal, frente a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares, cualquiera que sea su profesión, y quizá con mayor énfasis en el campo de la salud por las connotaciones propias del respectivo desempeño.

Atendiendo a lo hasta ahora expuesto, se considera de especial relevancia el presente documento, que da cuenta de un significativo proceso de indagación académica sobre los requisitos exigidos por el Estado para la convalidación de títulos otorgados en el extranjero a profesionales de desempeño en el área de la salud, pues en ocasiones la convalidación no satisface los requerimientos deseables, dando lugar a desafortunadas consecuencias para los usuarios de un servicio, en especial en las cirugías estéticas, campo en el cual la mala praxis por falta de idoneidad del profesional ha conllevado a una grave afectación, incluso al fallecimiento.

¹ PÉREZ ESCOBAR, Jacobo (2004). Derecho constitucional colombiano, 7a. ed. Bogotá. TEMIS, pág. 323.

Desde el punto vista formal el documento inicia con la Introducción y desarrolla cuatro capítulos, vinculados como parte que son de un mismo propósito expositivo orientado en definitiva a determinar si existe o no dicha responsabilidad patrimonial estatal por inadecuada convalidación de títulos profesionales expedidos en el exterior a profesionales que se ocupan de procedimientos estéticos.

El contenido específico de los capítulos se materializa del siguiente modo:

El Capítulo 1 presenta el Planteamiento del problema – Formulación del problema de investigación – Justificación – Objetivos. Se trata de contenidos primarios y fundamentales, en tanto son el soporte orientador para el desenvolvimiento temático en esta oportunidad.

El Capítulo 2 desarrolla los Marcos Referenciales que aportan los requeridos conceptos de direccionamiento conceptual en torno al tema, desde las perspectivas de Antecedentes, Leyes y normas pertinentes, Conceptualizaciones, Contextualización basada en la problemática real, y un marco teórico que da cuenta

El Capítulo tercero aborda específicamente lo relativo a la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, ofrece una reseña histórica de los procedimientos desde el punto de vista normativo, se ocupa de las responsabilidades y obligaciones del Estado como garante de los derechos ciudadanos, y para terminar hace especial énfasis en las implicaciones de dicha convalidación desde el punto de vista estatal y a la luz del compromiso que le asiste como obligación consagrada desde el mandato superior, teniendo en cuenta que este aspecto se adoptó como prioridad para el desarrollo de la investigación adelantada.

El Capítulo 4 desglosa en forma pormenorizada el tema de la responsabilidad, a través de una secuencia analítico-sintética que va de lo general a lo particular, dando cuenta de tipos y modalidades de la misma, regímenes aplicables y manifestaciones concretas; todo lo cual revierte a un último elemento de estudio, esto es, la responsabilidad estatal frente a la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero; planteamiento que responde de manera afirmativa, puesto que el Estado sí es responsable en los eventos que dan lugar a un daño, como consecuencia del accionar de profesionales que les falta idoneidad, y por el otro la autoridad administrativa que otorgó el respectivo aval (en este caso el Ministerio de Educación a través de sus funcionarios), lo hizo en su momento como representante del Estado, quien se convierte en responsable indirecto de la acción u omisión tanto de sus funcionarios como del profesional vinculado al hecho, y de ahí que le asista la obligación de responder y hasta de indemnizar a la víctima.

Finalmente, las conclusiones contenidas en el Capítulo 5 son expresión fiel de la aprehensión lograda, de interés investigativo de los autores, y de haber logrado ofrecer una respuesta lógica y consecuente frente a la problemática que dio origen a la investigación e igualmente frente a los objetivos desde el comienzo trazados.

El proceso investigativo que dio origen al presente documento se ajusta al tipo de monografía descriptiva y expositiva, en cuyo desarrollo se registra, analiza y explica el conocimiento allegado sobre aspectos concretos del tema, desde referentes bibliográficos, documentales y de páginas web.

La monografía es de enfoque cualitativo y teórico-documental, para describir, particularizar y comprender las características del tema y del problema objeto de estudio. A través de la recolección y análisis de datos se buscó identificar el cómo y el porqué de un hecho específico que se presenta actualmente en el país, teniendo en cuenta que bajo el enfoque cualitativo se procura comprender a fondo el comportamiento de las cosas (hechos) y sobre todo comprender el comportamiento humano, pero sin crear estadísticas². Atendiendo a esta perspectiva el propósito de los autores fue comprender e interpretar los detalles y aspectos significativos del tema, fenómeno o problema, para con ello desarrollar un documento lógico, coherente y coincidente con los objetivos trazados desde el comienzo.

El desarrollo temporal del proceso fue longitudinal en el tiempo puesto que la recopilación de información abarcó un período concreto secuencial; el procedimiento fue no-experimental y, por tanto, sin manipulación de variables. La indagación bibliográfica y documental aportó los datos y conceptos necesarios para el desarrollo temático, permitiendo en primer término identificar cuáles son las diferentes responsabilidades que competen al Estado colombiano al convalidar y aprobar en favor de médicos con licencia pero sin la debida especialización, el ejercicio de una actividad de hecho riesgosa, como lo son las cirugías estéticas; y en segundo lugar, permitiendo detectar las consecuentes inferencias teórico-prácticas para la formulación de conclusiones válidas y objetivas en torno al tema objeto de trámite.

Como se dijo antes, el trabajo es teórico; la información se allegó mediante indagación bibliográfica, documental y en páginas web, con base en lo cual se elaboraron resúmenes y fichas de contenido como soporte para conformar el documento final.

² RAMÍREZ, Angee. Diseños metodológicos de la investigación (septiembre 19 de 2011). En: <http://es.slideshare.net/AngeeRamirez/diseos-metodologicos-de-la-investigacin> (consulta en 5 septiembre 2016).

La modalidad teórica sugiere técnicamente la búsqueda de información pertinente y el posterior análisis cualitativo en forma inductiva, de lo particular a lo general, para establecer planteamientos puntuales en torno al tema y satisfacer los objetivos trazados. Atendiendo a lo dicho, la secuencia de investigación tuvo en cuenta los siguientes pasos o momentos:

- Indagación de antecedentes temáticos y sobre cómo en Colombia se realizan las convalidaciones de títulos otorgados en el extranjero a profesionales del área de la salud.
- Consulta de requisitos mínimos exigidos por las Secretarías de Salud en Colombia para que un médico cirujano y un médico especialista en cirugía estética puedan ejercer sus actividades.
- Rastreo del impacto social generado por el hecho de que médicos no especialistas en cierto tipo de cirugías tengan el aval del gobierno para realizarlas.
- Indagación puntual sobre la existencia o no de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado colombiano por negligencias y errores de profesionales médicos a quienes se les convalida un título obtenido en el exterior, permitiéndoles de este modo realizar procedimientos de cirugía estética en ocasiones sin la debida idoneidad.

1. PRESENTACIÓN GENERAL

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es importante indagar sobre los requisitos que exige el Estado para la convalidación de los títulos extranjeros a los profesionales dedicados al área de la salud. En muchas ocasiones dicha convalidación tiene consecuencias serias para los usuarios, y en concreto, aquellos que se ven afectados por la mala praxis de las cirugías estéticas, pues generalmente cuando una persona consulta un tratamiento estético, observa que el médico tiene estudios extranjeros que se han convalidado en Colombia, tomando la decisión de realizarse el procedimiento estético, tanto por los estudios como por la experiencia que el cirujano evidencia, desconociendo en muchas ocasiones que dichos cursos, que aparentemente se encuentran convalidados, en realidad no cumplen los requisitos mínimos.

La Ley 30 de 1992 es el instrumento regulador aplicable a la educación superior en Colombia, que a su vez contempla la obligatoriedad de convalidar los títulos obtenidos en instituciones de educación superior extranjeras, con el fin de ejercer la respectiva profesión en el país. El artículo 3º de la citada Ley consagra que el Estado velará “por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”; planteamiento que permite inferir que por el principio de la territorialidad de la Ley, el Estado puede vigilar los programas de pregrado y postgrado (artículo 8º) ofrecidos por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, a efectos de que tales programas satisfagan los objetivos de formación previstos para “el desempeño de ocupaciones para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada” (artículo 9º), “el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias” (artículo 11º), la investigación y la formación de investigadores (artículos 12 y 13).

El Estado NO interviene en el trámite de la expedición de títulos, toda vez que el control permanente ejercido por las autoridades educativas colombianas sobre las instituciones de educación superior, se aplica durante todo el proceso de formación profesional en el pregrado y en los posgrados. Como el Estado colombiano no puede jurídicamente ejercer esa misma vigilancia sobre las instituciones de educación superior que ofrezcan similares programas en el extranjero, “es perfectamente explicable que éste se reserve el derecho 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... convalidar los títulos de educación superior obtenidos en el exterior”³.

La Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, del Ministerio de Educación Nacional, tiene entre sus funciones la de convalidar títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras (art. 25.9 Decreto 2230 de 2003). Asimismo, a través de las Resoluciones 1567 del 3 de junio de 2004 y 5547 de 2005, el Ministerio de Educación Nacional define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, especificando además que los títulos objeto de convalidación “son los correspondientes a programas de educación superior de pregrado, especialización, maestría y doctorado. Los cuales deben haber sido otorgados por instituciones de educación superior en el extranjero o por aquellas instituciones que sean reconocidas legalmente, para expedir títulos de educación superior, por la autoridad correspondiente en el país respectivo”⁴.

Por otro lado, el propio Ministerio de Educación afirma que

... los cursos de complementación en el desempeño de una profesión, llamados también diplomados que conducen a la obtención de certificaciones o diplomas de educación continuada o no formal, no son susceptibles de convalidación por cuanto este trámite se realiza únicamente con títulos de educación superior, otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, en los niveles de pregrado (formación profesional) y postgrado, que ofrezcan legalmente las instituciones educativas en el respectivo país; por lo tanto, sólo cuando esta denominación es usada para titulaciones de educación superior en el país de origen de la IES pueden ser objeto del trámite de convalidación”⁵;

De este modo, se advierte que no cualquier curso que se haga en el exterior podrá convalidarlo en Colombia a través del Ministerio de Educación, puesto que para lograrlo deben satisfacerse ciertos requerimientos específicos, entre los cuales, que el título obtenido provenga de instituciones educativas legalmente autorizadas en el respectivo país..

En virtud de lo expuesto, en lo relativo a convalidación de títulos se presentan situaciones difíciles que generan cuestionamientos, tales como ¿por qué hay

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-1052/03 y C-050/97. Magistrados Ponentes doctores Alfredo Beltrán Sierra y Jorge Arango Mejía, respectivamente.

⁴ COLOMBIA. MINTRABAJO. Todos por un nuevo país. Paz equidad educación. En: [http://www.mintrabajo.gov.co/PREGUNTAS_FRECUENTES%20\(3\).pdf](http://www.mintrabajo.gov.co/PREGUNTAS_FRECUENTES%20(3).pdf) (Consulta en 15 septiembre 2016).

⁵ <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (Consulta en 5 septiembre de 2016).

médicos y odontólogos que realizan prácticas inadecuadas y se defienden arguyendo que están habilitados para practicar esos procedimientos?, ¿por qué los últimos escándalos sobre el tema han impactado a nivel social?, ¿por qué se genera la sensación de que no hay control por parte del Estado? Entonces, si hay controles ¿qué es lo que está pasando? ¿Hasta qué punto puede haber o no, corrupción e intereses políticos en torno a esta realidad? ... Son apenas algunos cuestionamientos planteados inicialmente, sobre los cuales se profundizó en el transcurso de la secuencia investigativa y de ello da cuenta el documento.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El trámite de convalidación es el reconocimiento que el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución extranjera legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos universitarios. Ante un eventual trámite de convalidación, es necesario someter el título a evaluación académica, con el fin de determinar su equivalencia en Colombia.

En junio de 2016 la Sección de Cirugía Plástica de la Universidad de Antioquia, afirmó que en Colombia “existen 11 programas de posgrado en Cirugía Plástica que consideran de manera unánime una formación presencial de 4 años y con dedicación exclusiva, para otorgar el título como Cirujano Plástico, pero otros países (extranjeros) dictan cursos sobre procedimientos en esta área de la medicina”⁶, los cuales son avalados por el Estado colombiano sin ningún otro tipo de regulación.

En Colombia las convalidaciones de títulos en cirugía plástica deberían investigarse con mayor cuidado por parte del Ministerio de Educación, asesorado por entidades idóneas en caso de existir dudas. “La información disponible en la internet es contundente para aclarar que los cursos cortos tipo "Pós-Graduação Latu Senso" en Cirugía Plástica y/o Medicina Estética no conducen a un título de Especialista en Cirugía Plástica en Brasil”⁷; de ahí la importancia de aclarar que la Sociedad Colombiana de Cirugía Plástica, la Universidad Nacional, la Universidad de Antioquia, la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, así como las asociaciones médicas brasileñas, han sido enfáticas en que esos cursos no son equivalentes a una “residencia”, como se denominan en argot médico las especializaciones en Medicina. Tanto es así, que las personas graduadas en estos

⁶ <http://www.elespectador.com/noticias/salud/universidad-de-antioquia-cuestiona-convalidaciones-de-c-articulo-636690> (Consulta en 10 de octubre de 2016).

⁷ *Ibíd.*

programas no pueden ejercer la profesión en Brasil, pero la disputa radica en que con el aval del Ministerio de Educación estos mismos médicos convalidaron sus títulos sin ninguna dificultad para ejercer como cirujanos plásticos en Colombia.

Lo anterior sugiere formular la siguiente pregunta de investigación: ¿Existe responsabilidad del Estado al convalidar títulos obtenidos en el extranjero por profesionales no idóneos, para la realización de procedimientos médicos invasivos (estéticos), dando en ocasiones lugar a irreparables consecuencias psicológicas y en el aspecto físico de aquellas personas que buscan en la cirugía estética una solución a sus dificultades y carencias de uno u otro tipo?

1.3 JUSTIFICACIÓN

La medicina se entiende como disciplina y conjunto de saberes enfocados en “el cuidado de la salud, la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades o dolencias que podrían afectar el bienestar del cuerpo humano. Si bien es una de las carreras más tradicionales, la medicina no es una profesión para cualquiera, ya que requiere una vocación de servicio y un nivel de compromiso muy superior al que se espera de otros profesionales”⁸, ya que su objeto es salvaguardar la integridad del ser humano en materia de salud; condición tal que en el caso colombiano está protegida por el Estado a través disposiciones consagradas en su Constitución Política, e igualmente amparada por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud y la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que el derecho a la salud es catalogado como fundamental.

En virtud de lo dicho –entre otras razones– la medicina es una de las carreras profesionales quizá más sometida a controles y vigilancia, ya que su amplio campo de aplicación hace que continuamente su desempeño evolucione en favor de las personas que de una u otra manera tienen relación con ella, y por tanto no puede ni debe estar exenta de inspecciones y regulaciones por parte de autoridad competente. De ahí la importancia de permanecer alerta frente al ejercicio médico, puesto que a nivel social se genera un fuerte impacto negativo cuando las prácticas médicas no son las más adecuadas o cuando se advierten vacíos normativos para el desempeño de algunas especialidades, dando lugar esto último a que por impericia, conocimiento insuficiente, falta de cuidado, negligencia, culpa y hasta dolo, ciertos profesionales inescrupulosos realicen procedimientos invasivos con nefastas consecuencias para los usuarios.

El propósito de la investigación que dio origen al presente documento no fue otro que indagar acerca de si el Estado es responsable por convalidar títulos del extranjero y

⁸ <http://www.universia.es/estudios/medicina/dp/715> (Consulta en septiembre 20 de 2016).

verificar implicaciones en qué se ve inmerso por la práctica irresponsable de algunos profesionales que sin contar con el suficiente conocimiento para realizar ciertos procedimientos estéticos, continúan ejerciendo su labor a sabiendas de que por su posición privilegiada es difícil o casi imposible verse sometidos a acciones judiciales y legales en su contra. De tiempo atrás el gobierno nacional ha sido consciente de esa realidad y ha desplegado algunas acciones pertinentes para enfrentarla de modo eficaz. En este sentido vale destacar que en 2012 el ejecutivo presentó a consideración del legislador un proyecto (Ver Anexo 1) en el cual se establecía que tanto médicos como odontólogos tendrían que estar autorizados para el ejercicio de sus profesiones en Colombia, atendiendo a una serie de requerimientos, entre los cuales:

... contar con un título en especialidad quirúrgica con competencias en procedimientos quirúrgicos, otorgado por una Institución de Educación Superior autorizada según la ley colombiana. En el caso de los títulos obtenidos en el exterior se deberá contar con la convalidación del mismo ante la autoridad competente. Los médicos y odontólogos especializados deben además inscribirse como especialista en el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud, ReTHUS, aportado sus datos de títulos académicos, ejercicio profesional y demás información que defina el Ministerio de Salud y Protección Social⁹.

Lo anterior con el fin de aplicar controles más estrictos a estos profesionales que muchas veces por escaso conocimiento, imprudencia e impericia, incurren en malas prácticas médicas de consecuencias devastadoras para los pacientes e incluso la muerte en algunos casos.

El proyecto de ley antes citado se archivó en primera legislatura; posteriormente retomado surtió varios trámites hasta que el 25 de mayo de 2016 la Plenaria del Senado aprobó un proyecto de ley reglamentario del ejercicio de la cirugía plástica, estética y reconstructiva en Colombia; lamentablemente el 20 de junio siguiente el proyecto fue nuevamente archivado por tránsito de legislatura. Hasta el momento no ha habido pronunciamientos adicionales sobre el tema por parte del legislador.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general. Determinar si existe responsabilidad patrimonial del Estado colombiano al convalidar títulos obtenidos en el extranjero, relativos al área de la salud, sin cumplir los requerimientos exigidos por la ley.

⁹<http://www.elespectador.com/noticias/salud/minsalud-intenta-regular-cirugias-plasticas-articulo-658655> (Consulta en 3 de Octubre de 2016).

1.4.2 Objetivos específicos.

- Indagar sobre los procesos de convalidación previstos por el Estado colombiano frente a los títulos profesionales obtenidos en el extranjero.
- Identificar las implicaciones que tiene para el Estado la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero por profesionales que ejercen en el área de la salud.
- Caracterizar la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano cuando convalida títulos obtenidos en el extranjero, sin que el solicitante satisfaga los requerimientos mínimos legalmente exigidos.

2. MARCOS REFERENCIALES

2.1 ESTADO DEL ARTE (ANTECEDENTES)

El ser humano, es un ser que dentro de su complejidad permite a través de sus relaciones interpersonales, identificar el cómo se percibe frente al mundo, frente a los demás y frente a sí mismo, evidenciando en muchas ocasiones insatisfacción frente a algo en su vida, lo que lo motiva a ir en busca de la tan anhelada felicidad.

Para algunas personas su insatisfacción radica en aquello que sienten respecto de su figura corporal, razón por la cual cuando disponen de recursos económicos no vacilan en acudir sin descanso a la transformación mediada hoy en día por las cirugías estéticas, con el propósito de mejorar aquellos aspectos de su físico que les hace sentir inseguras; más aún, para muchas personas es clara la idea de que a través de la “transformación física”, de una u otra manera se dará también el “cambio interior” que requieren para afianzar su emocionalidad y afrontar exitosamente el mundo que les rodea.

El artículo titulado “La cirugía estética como práctica sociocultural distintiva: un lacerante encuentro entre corporeidad e imaginario social”, del argentino Marcelo Córdoba¹⁰, plantea las implicaciones de dicha práctica en una sociedad de consumo y cómo ello impacta en la cartografía emocional:

Un punto de partida promisorio en este sentido es el estudio de las emociones, modos corporales de “ser-en-el mundo” (Merleau-Ponty), espacio y operadores de la intersección continua entre lo social y lo biológico. “La idea de que el cuerpo es activo en la constitución de su mundo social –enfatan, a luz de estas premisas, Lyon y Barbalet (1994) – adquiere fuerza y sentido a través de la idea de que los cuerpos activos también son cuerpos emocionales; que la emoción está corporizada” (57). Y un estudio en esta dirección resulta tanto más relevante en una formación social en la que no sólo el sistema productivo, sino también la reproducción de las prácticas de consumo, se basan en una explotación de las facultades emocionales y comunicativas de los individuos (Boltanski y Chiapello, 2002; Lipovetsky, 2007). De este modo, creemos que el estudio del consumo de cirugías estéticas –fenómeno creciente en las sociedades occidentales industrializadas– en cuanto “práctica corporal contextualizada (Entwistle, 2002)”,

¹⁰ CÓRDOBA, Marcelo. La cirugía estética como práctica sociocultural distintiva: un lacerante encuentro entre corporeidad e imaginario social. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad, 2, Año 2, pp. 37-48.

brinda una interesante y promisoría aproximación al trazado de lo que podríamos describir como una cartografía emocional de un sector del espacio social¹¹.

Asimismo, en su investigación sobre el auge y normalización del consumo de cirugías estéticas a nivel social, el citado autor indica que según definición de la Sociedad Internacional de Cirugía Plástica (ISAPS), la cirugía plástica estética designa “los procedimientos quirúrgicos que representan una combinación de arte y ciencia”, y que algunos datos de la Sociedad Norteamericana de Cirugía Plástica (ASAPS) den cuenta de un aumento del 203% en el número de intervenciones de este tipo realizadas en Estados Unidos entre 1997 y 2003¹²; ahora bien, sin dificultad lo dicho permite inferir que cada día este fenómeno social de la cirugía plástica estética va creciendo, hasta el punto que hoy en día, ya no es necesario tener una edad prudencial para someterse a procedimientos de este tipo, sino que es posible hacerlo desde tempranas edades y sin que médicos ni pacientes consideren las consecuencias futuras del hecho.

Por su parte el tratadista Carlos Pizarro Wilson, profesor de Derecho Civil en las Universidades Diego Portales y de Chile, afirma en torno al tema:

La masificación de la cirugía estética ya es una realidad en Chile. La lucha por lucir joven, atractivo, algo así como el triunfo contra el insoslayable paso del tiempo se ha instalado en nuestro país. La dictadura de la belleza y la juventud se estableció, como en toda la región, impulsando el florecimiento de clínicas especializadas en estética, algunas con más o menos infraestructura, lo que muchas veces dificulta enfrentar los áleas de cualquier intervención quirúrgica. Sobre lo que existe consenso es que la denominada cirugía estética carece de fin terapéutico. No existe una necesidad asociada a una enfermedad lo que se pretende remediar con la cirugía estética. Es un simple me quiero ver distinto ante la insatisfacción de la persona con su cuerpo¹³.

Bajo estos presupuestos el citado autor plantea su análisis referente a conceptos formulados por la Corte Suprema de Chile en sentencia del 25 de noviembre de 2013 (8.307-12), respecto de las obligaciones y la responsabilidad civil en los casos de cirugías estéticas, señalando, por ejemplo, que

...la cirugía plástica con fines meramente estéticos no puede encasillarse dentro de las llamadas obligaciones de prudencia, ya que encierra en sí misma la existencia de una finalidad o bien la promesa de obtener un resultado, a

¹¹ Op. Cit., p. 38.

¹² *Ibíd.*

¹³ PIZARRO, C. Obligaciones y Responsabilidad Civil, Comentarios de jurisprudencia. Revista Chilena de Derecho Privado 17, pp. 241-245. Recuperado en 25 julio de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722011000200008&Ing=es&nrm=iso

diferencia de lo que sucede con la cirugía plástica con fines reconstructivos y la medicina asistencial, las cuales procuran, con los medios que poseen y en el contexto en que se desenvuelven, lograr la mejora del paciente ajustando su obrar a la *lexartis*.

Sobre el particular, dice el tratadista, se expresa así la Corte Suprema de Chile:

La obligación es de resultado y no se satisface sólo con el cumplimiento de la *lexartis*, debiendo cumplirse el resultado convenido, que lo asume como una cuestión distinta a la técnica y arte de la profesión. Es decir, entiende que el compromiso del médico en cirugías estéticas en que está ausente el fin terapéutico debe calificarse como de resultado. Al referirse a qué debe entenderse por obligaciones de resultado, al menos desde el punto de vista de su cumplimiento, se señala que no basta con la técnica y el arte, sino que el compromiso es mayor, el resultado mismo asegurado por el contrato, el que señala debe ejecutarse de buena fe¹⁴.

En Chile la obligación del médico frente al paciente es de resultado, llevando a determinar el tipo de responsabilidad que asiste a éste frente a los procedimientos estéticos.

De Argentina y Chile, pasamos a Costa Rica, donde Hilda Sancho y Silvia Mata realizan un estudio relativo al reconocimiento y equiparación de títulos profesionales médicos con el fin de tener una visión actualizada y completa de las características del proceso de reconocimiento y equiparación que se aplica a los títulos de médico obtenidos en universidades extranjeras. Asimismo, se incluyen algunas consideraciones que permiten proponer medidas que coadyuven a garantizar la calidad e idoneidad del médico general. Para este estudio se revisaron todas las solicitudes presentadas en el lapso comprendido entre enero de 1990 y diciembre de 1998, las leyes, reglamentos y convenios relacionados con el proceso y se obtuvo como resultado que de las 688 solicitudes presentadas, 56% fueron aprobadas: el 38% a través de la aprobación de exámenes y el 18% por aplicación de convenios o internacionales o atestados. El 44% reprobó el examen especial de equiparación. Se observó una tendencia creciente del número de solicitudes¹⁵.

Este estudio permitió concluir “que el aumento de solicitudes de equiparación de títulos obtenidos en el extranjero y de profesionales que no aprueban el examen respectivo, hace necesario el desarrollo de un sistema de recertificación profesional y de acreditación de escuelas de medicina y planes de estudio de la licenciatura en

¹⁴ Op. Cit.

¹⁵ SANCHO, H. y MATA, S. (2000). Reconocimiento y equiparación de títulos profesionales médicos: el caso de Costa Rica. Acta Médica Costarricense. vol.42 n.2.

medicina y cirugía, tendientes a garantizar la calidad de las entidades formadoras y la idoneidad y calidad del profesional que brinda el servicio en el campo de la salud”¹⁶, evidenciándose que el problema de la convalidación de títulos extranjeros no es algo nuevo, el problema de ello radica en que países como Colombia están permitiendo prácticas de procedimientos invasivos que son estudiados en otros países y que de alguna u otra forma no están siendo regulados.

Ahora bien, habiéndose abordado ya en alguna medida el panorama internacional en torno al tema, se llega a Colombia, país no ajeno a las connotaciones de la temática que se viene desarrollando. Ruiz, W. ha investigado sobre la responsabilidad médica en el medio nacional y acerca de su impacto a nivel social; sobre el particular afirma el propio autor:

esta es una consecuencia de la relación entre una obligación y un derecho, donde la primera tiene que ver con la persona que presta un servicio o cumple un mandato y el segundo corresponde no sólo a quien puede hacerlo valer por su condición personal como mandante, sino a quien se encuentra en una circunstancia específica y requiere ejercerlo. Nadie puede discutir que el médico, como cualquier otro profesional, ha de ser responsable de sus negligencias y con mayor sentido de su mala práctica. Sus consecuencias legales bien las enmarca la cita latina “*Artifex spondet peritiam artis*” (el artesano responde de su arte) principio reflejado en nuestra legislación cuando dice que quien por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado¹⁷.

El colombiano González, D., por su parte, ha estudiado rigurosamente los interrogantes que se generan acerca de la responsabilidad médica, e indica expresamente:

La responsabilidad médica se comprende como un bien que articula los marcos obligatorios y de derechos; se encuentra vinculada tanto a la prestación de los servicios como a la protección de los derechos fundamentales, especialmente cuando, en la mayoría de los casos, se relaciona la práctica profesional con el goce de un derecho fundamental e inalienable como la vida. De esta manera, en el caso colombiano, la responsabilidad médica no se queda en el marco puramente de lo ético y logra invadir el campo jurídico; por lo tanto, si el acto médico no se desarrolla en concordancia con los lineamientos establecidos por su disciplina, se verá comprometida la responsabilidad médica del profesional¹⁸.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ RUIZ, W. (2004). La responsabilidad médica en Colombia. *Criterio Jurídico*. V.4 pp. 195-216.

¹⁸ GONZÁLEZ S., Diana Carolina. Algunos interrogantes sobre la responsabilidad médica. *Revista Colombiana de Anestesiología*. 2012; 40(2) pp. 131-133..

A su turno Támara & Otros, en artículo titulado “Informes periciales por presunta responsabilidad médica en Bogotá” afirman:

... la existencia de barreras para la implementación de los recursos legislativos, entre los que destacan los asuntos culturales, las limitaciones de los recursos, la utilización de la información y la falta de investigación científica—, sería más que pertinente confirmar si estas limitaciones se ajustan al caso colombiano, puesto que es posible que otros factores se articulen en esta dinámica, y valdría la pena estudiarlo. A pesar de que los autores pasan por alto que en Colombia la prestación de los servicios de salud está fragmentada, esta característica concede al caso nacional unos atributos propios y particulares que hay que profundizar¹⁹.

Y es precisamente allí donde entra la responsabilidad del Estado, pues en su rol de velar y garantizar por los derechos humanos, tiende a ser quizá la instancia que más los vulnere.

Más aún, es así como determinando la obligación y la responsabilidad médica, se continuará indagando sobre un tema que ha sido referente como forma de rechazo social: qué ocurre frente a las convalidaciones de los títulos médicos en el país. Al efecto se adoptará referencialmente un estudio investigativo realizado por Puentes, J., para quien

El término “reconocimiento” se utiliza en todo el documento de la página del Ministerio de Educación, para referirse a la convalidación de títulos académicos, por lo anterior la primera ambigüedad se puede evidenciar en los términos empleados tanto en los mecanismos, como los que utiliza la dicha entidad, la cual es la encargada en nuestro país, de dar las directrices en cuanto a la convalidación de títulos académicos en Colombia, pues el operador o el usuario al aplicar los instrumentos para convalidar un título, puede verse confundido y puede a su libre albedrío, aplicar o interpretar la norma según en el contexto en el que se desenvuelva²⁰.

El citado Puentes alude también al vacío normativo en cuanto a los conceptos, puesto que según él la finalidad no es que ningún país entre en desventaja “en la convalidación de sus títulos, Asimismo de la modalidad en la que debe de convalidar, ya que en el análisis que hice de los documentos que hacen alusión al tema de convalidación, no se especifica la modalidad en la que se convalida, ya sea solamente presencial, o si se puede convalidar cursos que se realizaron virtualmente

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ PUENTES, J. (2015). Una propuesta hacia la seguridad jurídica en homologaciones y convalidaciones académicas en Colombia: ambigüedades semánticas controladas. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá.

o a distancia”²¹. Atendiendo a lo expuesto, estos parámetros deberán tenerse en cuenta, sobre todo porque en ocasiones algunas personas con un cierto grado de poder, abusan de estos vacíos para imponer y acomodar a su conveniencia las convalidaciones, repercutiendo este actuar irresponsable en prácticas médicas negligentes.

2.2 MARCO LEGAL Y NORMATIVO

A continuación se desarrolla el respectivo contenido directamente asociado a la presente investigación, mediante la cual pretenden determinarse los elementos que componen la responsabilidad patrimonial del Estado frente a la convalidación de títulos otorgados en el extranjero a profesionales del área de la salud. Al efecto se tuvieron en cuenta las siguientes leyes:

- **Ley 30 de 1992 - Ministerio de Educación Nacional.** Desarrollo normativo de los postulados sociopolíticos y filosóficos contenidos en la Constitución de 1991, donde el Estado de Derecho está concebido como un concepto de organización social garante de los derechos y libertades de las personas, y donde la educación aparece consagrada como derecho fundamental, asociado conceptual y funcionalmente al sentido de democracia.

Con anterioridad a esta Ley 30, se observa que la regulación, desarrollo y control de las universidades colombianas no había sido el resultado de una política estatal, sino ante todo objeto de intereses gubernamentales, partiendo de una perspectiva pensada desde y para satisfacer las conveniencias de sectores ajenos a la universidad como tal y a la colectividad en general. Frente a esta realidad, mediante la Constitución de 1991 se vincula de manera decisiva el sector universitario con el Estado Social de Derecho y se consagra la autonomía universitaria. Proceso en el cual participan todos los sectores sociales para el desarrollo de su propio quehacer y el trazado de su propio rumbo. Precisamente la ley 30 de 1992 es producto de ese ejercicio conjunto.

- **Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación.** Señala las normas generales que sirven para regular la educación en Colombia que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, la familia ya sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho que toda persona tiene a la educación, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y en el carácter de servicio público otorgado a la educación.

²¹ Ibíd.

La estructura del Servicio Educativo está específicamente concebida, conforme al siguiente detalle:

- Educación Formal, Capítulo I, artículo 10: aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.
 - Educación Informal, capítulo III, artículo 43: se considera como tal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.
 - Educación No Formal, Capítulo II, artículo: la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el Artículo 11 de esta Ley²².
- Resolución 1567 del 3 de junio de 2004 - Ministerio de Educación Nacional. Por la cual se definen el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras y la homologación de estudios parciales cursados en estas mismas instituciones.

El respectivo contenido se asocia directamente a las previsiones consagradas por el mandato superior en materia de educación en Colombia. Es así como en las consideraciones previas del texto resolutorio, se tuvieron en cuenta los artículos 67 y 26 de la Constitución Política. El primero de estos expone claramente:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las

²² http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994_pr005.html (Consulta en octubre 8 de 2016).

condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Subrayas fuera del texto original).

Y en esta misma línea, el artículo 26 ibídem consagra la necesidad de proteger los derechos de la comunidad, “asegurando que las personas que se anuncian para el ejercicio de las profesiones u oficios que exijan formación académica o impliquen un riesgo social, están en capacidad suficiente para desempeñarse en ese campo”.

Adicionalmente, otro de los considerandos fundamentales alude al Decreto 2230 del 8 de agosto de 2003, emanado del Ministerio de Educación. Según esta disposición, corresponde a la entidad “convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras y homologar estudios parciales cursados en estas mismas” Y el último considerando expone la necesidad de “fijar los requisitos y el trámite para efectos de la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras”²³.

Atendiendo a lo expuesto, a continuación se transcribe el articulado pertinente de la citada Resolución 1567, en comentario:

ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La convalidación prevista en la presente resolución se efectuará únicamente respecto a títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras reconocidas por las autoridades del respectivo país o las instituciones autorizadas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior.

ARTÍCULO 5. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PREGRADO Y POSTGRADO.- Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado se deberá hacer una evaluación de la información y verificar cuál de los siguientes criterios se aplica para de esta forma proceder al trámite correspondiente:

1. **PROGRAMA O INSTITUCIÓN ACREDITADOS, O SU EQUIVALENTE EN EL PAIS DE PROCEDENCIA:** Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación, o si el programa se encuentra acreditado por las autoridades competentes en el país de origen, se procederá a convalidar el título. En este caso el trámite de convalidación se adelantará en un término máximo de 45 (cuarenta y cinco) días hábiles contados a partir de la radicación en debida forma de la información requerida.

2. **CASO SIMILAR.-** Cuando el título que se somete a convalidación, corresponda a un programa académico que hubiera sido evaluado con

²³ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución Número 1567 del 3 de junio 2004.

anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia. Para tal efecto deberá tratarse del mismo programa ofrecido por la misma institución de educación superior con una diferencia entre ambos casos que no podrá exceder de cinco años. Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación.

La Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, cada cinco años verificará los casos sobre las cuales se aplica el caso similar mediante el mecanismo de evaluación académica.

3. EVALUACIÓN ACADÉMICA.- Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente, o si no existe certeza sobre el nivel de estudios que se está convalidando, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad someterá la documentación a proceso de evaluación académica con el apoyo de la Sala del Área respectiva de CONACES, de las asociaciones de facultades, profesionales, de las Academias o de las instituciones de educación superior. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación.

4. CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS.- Si el título procede de alguno de los países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios de convalidación de títulos, éstos serán convalidados en un término no mayor a tres (3) meses contados a partir del recibo a satisfacción de la documentación.

5. CONVALIDACIÓN DE PROGRAMAS EN EL ÁREA DE LA SALUD.- Si revisada la documentación no procede el criterio de caso similar, estos títulos se someterán a evaluación de la Sala de Área de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior–CONACES-, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del Artículo Séptimo.

Para efectos de la convalidación de títulos en esta área, además de la documentación señalada en el Artículo Primero de esta resolución, se deberá acreditar lo siguiente:

- a. La realización del año de internado rotatorio (o su equivalente en el país de origen).
- b. Pensum académico de los programas cursados en las áreas clínicas.
- c. Una vez se convalide el título, el convalidante deberá solicitar ante el Ministerio de la Protección Social, una plaza para adelantar el año de servicio social obligatorio.

Para la convalidación de títulos de postgrado en el área de la salud, adicionalmente se deberá anexar lo siguiente:

- a. Respecto de postgrados en general, certificación sobre las actividades prácticas de la especialización, incluido el tiempo de actividad práctica.
- b. En cuanto a postgrados quirúrgicos, el récord de cirugías durante el período de entrenamiento.
- c. Especialidades médicas: el programa académico, actividades asistenciales (consultas-cirugías, etc.) desarrolladas según nivel de residencia. Se admite récord quirúrgico o de consulta. Adicionalmente se deben documentar las actividades académicas y asistenciales que el convalidante desarrolló durante el programa, desglosar programa académico por año.

Este trámite, se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir de la radicación, en debida forma de la documentación²⁴.

- **Resolución 5547 de diciembre 1 de 2005 - Ministerio de Educación Nacional.** Por la cual se definen 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.

En uso de sus atribuciones legales, en especial las establecidas en la Ley 30 de 1992 y el Artículo 25.9 del Decreto 2230 de 2003, respecto de la convalidación el Ministerio resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO. ÁMBITO DE APLICACIÓN. 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.

ARTÍCULO SEGUNDO. REQUISITOS PARA LA CONVALIDACIÓN. Para efectos de adelantar el trámite de convalidación se deberán presentar los siguientes documentos:

1. Solicitud escrita en el formato suministrado por el Ministerio.
2. Fotocopia autenticada del diploma del título que se pretende convalidar. El diploma del título original deberá estar debidamente legalizado, por vía diplomática o con sello de apostilla.
3. Original o copia autenticada del certificado de calificaciones o del plan de estudios del programa del título que se somete a convalidación, expedidos por la

²⁴ Resolución citada.

institución donde se cursaron los estudios. El certificado de calificaciones original o el plan de estudios deberán estar debidamente legalizados, por vía diplomática o con sello de apostilla.

4. Fotocopia del documento de identidad (cédula de ciudadanía, de extranjería, pasaporte).

5. Recibo de consignación de la tarifa correspondiente.

PARÁGRAFO 1. En el evento de no contar con el certificado de calificaciones o el plan de estudios o no haberlos legalizado, podrán ser remitidos directamente por la institución de educación superior otorgante del título al Ministerio de Educación Nacional.

PARÁGRAFO 2. Los documentos señalados en los numerales 2 y 3 del presente artículo extendidos en idioma distinto del castellano, deberán ser traducidos por traductor o interprete oficial, reconocido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del Artículo 260 del Código de Procedimiento Civil.

El Capítulo II de la Resolución formula los criterios aplicables para la convalidación de títulos; su contenido se desarrolla en el artículo Tercero, que enseguida se transcribe:

ARTÍCULO TERCERO. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS DE PREGRADO Y POSTGRADO. Para efectos de la convalidación de títulos de pregrado y de postgrado se deberá hacer una evaluación de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios se aplica, para de esta forma proceder al trámite correspondiente:

1. CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS. Si el título procede de alguno de los países con los cuales el Estado colombiano ha ratificado convenios de convalidación de títulos, éstos serán convalidados en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

2. PROGRAMA O INSTITUCIÓN ACREDITADOS, O SU EQUIVALENTE EN EL PAÍS DE PROCEDENCIA. Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o si el programa académico cursado por el solicitante se encuentran acreditados, o cuentan con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen o a nivel internacional, se procederá a convalidar el título. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

3. CASO SIMILAR. Cuando el título que se somete a convalidación, corresponda a un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el

Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia. Para tal efecto, deberá tratarse del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos que no podrá exceder los ocho (8) años. En este caso, el trámite de convalidación se adelantará en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra convalidación.

4. EVALUACIÓN ACADÉMICA. Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica. Este trámite se adelantará en un término no mayor a cinco (5) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.

PARÁGRAFO. Para efectos de la convalidación de títulos correspondientes a postgrados médico-quirúrgicos, se deberán tener en cuenta los criterios definidos por la comunidad académica en el documento “Especialidades Médico-Quirúrgicas en Medicina”, publicado por el Ministerio de Educación Nacional²⁵.

2.3 MARCO CONCEPTUAL

A continuación se presentan algunos conceptos adoptados referencialmente para el desarrollo de la investigación; la selección de los mismos no se hizo a partir de criterios taxativos ni excluyentes, solo se hizo con el fin de aportar conocimiento y elementos de juicio útiles para el resultado final del proceso. El listado se organizó alfabéticamente e incluye las siguientes conceptualizaciones:

- Cirugía estética: Para analizar este concepto se deben tener en cuenta varios elementos, pues esta modalidad hace parte de lo que se conoce como las Cirugías Plásticas, las cuales son una especialidad quirúrgica que se ocupa de la corrección de todo “proceso congénito, adquirido, tumoral o simplemente involutivo, que requiera reparación o reposición, o que afecte a la forma y/o función corporal. Sus técnicas están basadas en el trasplante y la movilización de tejidos mediante injertos y colgajos o incluso implantes de material inerte”²⁶. Por otro lado, cumplen la función de “restaurar o mejorar la función y el aspecto físico en las lesiones causadas por accidentes y quemaduras, en enfermedades y

²⁵ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-91627.html> (Consulta en octubre 16 de 2016).

²⁶ <https://secpre.org/pacientes/que-es-la-cirug%C3%ADa-pl%C3%A1stica> (Consulta en octubre 19 de 2016).

tumores de la piel y tejidos de sostén y en anomalías congénitas, principalmente de cara, manos y genitales”²⁷.

Por último debe aludirse a las cirugías plásticas estéticas, que difieren enormemente de las cirugías plástica reparadoras, en tanto las primeras aplican con pacientes generalmente sanos, y su “objeto es la corrección de alteraciones de la forma estética con la finalidad de obtener una mayor armonía facial y corporal, o de las secuelas producidas por el envejecimiento. Ello repercute en la estabilidad emocional mejorando la calidad de vida a través de las relaciones profesionales, afectivas, etc.”²⁸.

- Convalidación: reconocimiento que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, “efectúa sobre un título de educación superior que ha sido otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior”²⁹. Mientras que la homologación, por su parte, es “solamente para los créditos y/o materias cursadas, es decir estudios parciales (no finalizados) cursados en el exterior, que es realizada directamente por la institución de educación superior en Colombia donde el interesado desee continuar sus estudios, siempre y cuando existan los convenios de homologación”³⁰.
- Curso: término utilizado para aludir a un tipo de educación formal no necesariamente inscrito dentro de “los currículos tradicionales y oficiales que forman parte de una carrera, sino que muchas veces puede ser también realizado de manera temporal, por interés personal pero no para obtener determinada titulación”³¹. En otras palabras, cuando se habla de curso se hace referencia a un espacio específico de tiempo y lugar en el cual un docente, técnico, profesional o cualquier otra persona, a partir de su conocimiento o experiencia de vida, logra transmitir su saber a un número determinado de personas sobre un tema de interés común.
- Doctorado: se entiende como tal “el último ciclo de formación académica y es el más alto título universitario al que un estudiante puede acceder en Colombia. El objetivo de los Doctorados es formar investigadores, es decir personas capaces de impulsar el avance de sus propias disciplinas, de resolver problemas del

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd.

²⁹ <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (consulta el 15 de octubre de 2016).

³⁰ Ibíd.

³¹ <http://www.definicionabc.com/general/curso.php> (Consulta en octubre 1 de 2016).

entorno mediante la aplicación de tales disciplinas. Duración aproximada: Entre 5 y 6 años”³².

- Especialización: la “acción y efecto de especializar (cultivar con especialidad una rama de una ciencia o un arte, limitar algo a un uso determinado)”³³. El concepto está vinculado a términos como especial o especialidad. Por lo que la especialización, será el estudio exhaustivo de una temática específica, donde una persona puede profundizar sobre un área del conocimiento en el cual prima el interés. Para obtener un título de especialista, se deberán seguir los criterios del Ministerio de Educación.
- Legalización de un documento: proceso de certificación de un documento, de forma que sea “reconocido oficialmente por el sistema legal de un país extranjero, generalmente realizado por vía diplomática. El procedimiento de legalización de un documento extranjero varía de un país a otro. El Convenio de La Haya para la Abolición del Requisito de la Legalización para los Documentos Públicos Extranjeros, ha sustituido este procedimiento por el uso de la apostilla en los países signatarios de dicho Convenio. En otro caso, la legalización se suele realizar por vía diplomática”³⁴.
- Maestría: ciclo formativo de nivel superior que ofrece dos modalidades, a saber: Maestría profesional, correspondiente a “... un programa orientado hacia la aplicación directa del conocimiento, a través del cual los estudiantes adquieren nociones en el campo elegido, entienden su interrelación con las demás áreas de la organización y desarrollan la capacidad de analizar situaciones para un mejor proceso de toma de decisiones. Duración aproximada: Dos años”³⁵; y Maestría investigativa en la cual sus participantes “Se concentran en la investigación y estudio científico. El objetivo principal de esta maestría es que el alumno desarrolle capacidades necesarias para la investigación en una determinada especialidad. La maestría conduce a la elaboración de un trabajo de investigación o tesis que podría ser profundizado en el doctorado. Duración aproximada: Dos años”³⁶.
- Medicina: vocablo proveniente del latín “medicīna” y éste de la palabra “mederi” que significa “medicar o curar”, agregando el sufijo “ina” que significa “materia de”; por ende la medicina “es una ciencia, que se encarga del estudio de la vida y

³² Página web citada.

³³ <http://definicion.de/especializacion/> (Consulta el 10 de octubre de 2016).

³⁴ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350999.html> (Consulta en marzo 8 de 2017)

³⁵ <https://registro.uniandes.edu.co/index.php/posgrados/tipos-de-posgrado> (Consulta el 8 de agosto de 2016).

³⁶ Página web citada.

muerte de los seres humanos en cuanto a su salud”³⁷, y del diagnóstico, tratamiento y prevención de las enfermedades padecidas por estos. En otras palabras, es “el arte que se ocupa del mantenimiento de la salud o de curar y prevenir afecciones y dolencias en un ser humano”³⁸.

Los valores elementales de la medicina contribuyen a preservar su integridad frente a las presiones políticas y sociales que pudieran en ciertos casos responder a fines ajenos o anacrónicos. Así las cosas, los siguientes son **finés y auténticos valores** del desempeño médico:

- Prevenir enfermedades y lesiones y promover y conservar la salud; la prevención, porque de sentido común es preferible prevenir la enfermedad o daño a la salud, siempre que sea posible; la promoción porque uno de los propósitos es ayudar a las gentes a vivir de manera más armónica con el medio, objetivo que debe ser perseguido desde el inicio de la vida y hasta su final.
- Aliviar el dolor y el sufrimiento causados por afecciones de todo tipo, factores ambos considerados entre los deberes más esenciales del médico y que constituyen uno de los fines tradicionales del desempeño profesional.
- Atender y curar a los pacientes de buen pronóstico, y brindar cuidado a los incurables. La medicina responde a los requerimientos buscando una causa de enfermedad, cuando esto resulta posible busca curarla y restituir el estado de bienestar y normalidad funcional del paciente. El cuidado es también la capacidad para conversar, escuchar y compartir inquietudes de manera que haya efectiva comunicación, que los interesados estén también al tanto de los servicios al alcance y de redes de apoyo para ayudar a enfermos y familiares.
- Evitar la muerte prematura y cuando fuere necesario, procurar una muerte tranquila. En su lucha contra la muerte la medicina asume como meta correcta y prioritaria la disminución de muertes tempranas, considerando como deber primario de los profesionales médicos su contribución a que las personas cumplan ciclos de vida y lleguen a la vejez; y una vez alcanzada esa etapa, ayudar a que los ancianos vivan el resto de sus días en condiciones de bienestar y dignidad³⁹.

Ahora bien, puesto que la medicina es una ciencia muy amplia, en su contexto se inscriben diversas especialidades cuyo estudio y actividad se enfoca hacia especificidades propias del ser humano en su totalidad, dependiendo del tipo de dolencia, enfermedad, lesión, etc., que padece un individuo; entre ellas están: la cirugía, que tiene por objeto curar las enfermedades por medio de operación; gastroenterología, que se ocupa de los órganos y vías digestivas y sus

³⁷ <http://conceptodefinicion.de/medicina/>, (Consulta el 1 de octubre de 2016).

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ HASTING CENTER. Los fines de la medicina (2007), 2a. ed. Barcelona. Fundación Víctor Grifols i Lucas.

enfermedades; ginecología, cuyo objeto son las enfermedades propias de la mujer; medicina interna, que estudia y trata enfermedades generales que no necesitan intervención quirúrgica; pediatría, que se ocupa de la salud y enfermedades de los niños; psiquiatría, que trata de la mente y estados afectivos, y se ocupa de las enfermedades mentales⁴⁰.

- Plan de Estudios: documento emitido por una “Institución de Educación Superior o Institución autorizada para expedir títulos de educación superior, que define los contenidos teóricos y prácticos necesarios para obtener un título y contiene información de al menos, las materias, los créditos y la intensidad horaria exigidos al estudiante para obtener el título”⁴¹.
- SNIES: Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), creado para responder a necesidades de información de la educación superior en Colombia y para que las respectivas instituciones (IES) realicen de forma automática los trámites asociados al proceso de Registro Calificado y de tipo institucional tales como los siguientes:
 - Reconocimiento de personería jurídica
 - Aprobación de estudio de factibilidad para Instituciones de Educación Superior públicas
 - Cambio de carácter institucional
 - Reconocimiento como universidad
 - Redefinición para el ofrecimiento de ciclos propedéuticos
 - Autorización para creación de seccionales.

A través del Sistema se recopila y organiza la información relevante sobre educación superior, allegando datos relevantes que permiten hacer planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector. Como fuente de información que es, en relación con las instituciones y programas académicos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, el Sistema consolida y suministra datos, estadísticas e indicadores caracterizados como:

- Relevantes: porque la información responde a las necesidades del sector según los públicos-objetivo.
- Confiables: ya que la información es suministrada por fuente responsable, y consolidada y validada por el MEN.

⁴⁰ Op. Cit.

⁴¹ Ibíd.

- Oportunos: la información se consolida y divulga en el transcurso de un tiempo establecido⁴².
- Título oficial: aquel correspondiente a un programa de educación superior (pregrado, especialización, maestría y/o doctorado o sus equivalentes) “autorizado por el gobierno del respectivo país y otorgado por una institución de educación superior legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país, y autorizada para tal fin”⁴³.
- Título propio: título universitario “ofertado por una universidad en virtud de su autonomía. No cuenta con reconocimiento oficial por parte del gobierno del respectivo país de expedición”⁴⁴.
- Traductor Oficial: persona idónea habilitada legalmente para traducir documentos oficiales de una lengua extranjera al español (traducción directa) o del español a otra lengua (traducción inversa). Existen diversos documentos que pueden requerir una traducción oficial, como pueden ser los expedientes académicos”⁴⁵.

2.4 MARCO CONTEXTUAL

El presente trabajo es a nivel investigativo teórico y se centra en el estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado frente a la convalidación de títulos en el área de la salud otorgados por instituciones extranjeras, más concretamente títulos relativos a la especialidad de cirugía plástica tanto cosmética como reparadora.

En el contexto general del desempeño médico profesional, la modalidad de cirugía cosmética se ha convertido en una de las ramas más rentables de la medicina; aunque no es posible afirmar las razones del hecho, sí sería viable decir que ocurre en buena medida como respuesta a una necesidad masiva de origen sociocultural y arraigada en el imaginario de muchas personas, a la luz de la cual se requieren ciertas características de belleza y ciertos tipos corporales específicos para lograr desempeñarse con éxito en el medio y no sufrir rechazos por carecer de la figura física idealizada. Por otra parte y como razón adicional estaría la libertad de cada uno y la necesidad individual de tener el cuerpo y el rostro deseados, a efectos de autoestima y sentido de identidad, pudiendo lograr ambas ventajas gracias a la

⁴² Op. Cit.

⁴³ Ibíd.

⁴⁴ Ibíd.

⁴⁵ Ibíd.

cirugía cosmética y contando con los recursos económicos para sufragar los gastos inherentes a todo procedimiento de este tipo.

Lo cierto es que la cirugía plástica –sea cosmética o reconstructiva– involucran el derecho al desarrollo de la personalidad y responden a la necesidad personal de identificación mente-cuerpo, con implicaciones directas sobre el sentido de identidad y el auto reconocimiento del “yo” integral. De ahí la imposibilidad de calificar estos procedimientos como eventos banales y solamente referidos a la estética exterior de mujeres y hombres. Pero la crítica radica en que no siempre los profesionales son realmente idóneos en conocimiento, y en que muchas veces por afán de dinero se aprovechan de inseguridades y/o vanidad de las personas, dando a veces lugar a resultados deplorables y a daños externos irreparables que a su vez afectan la interioridad de quienes deben sufrirlos.

Por lo demás, la problemática lleva consigo una serie de factores concomitantes que contextualmente favorecen el abuso. Por ejemplo, de un lado la alta demanda de intervenciones de este tipo sin información concreta sobre riesgos, ventajas o desventajas, opciones reversión posterior, etc., tratándose del paciente; de otro lado la actitud irresponsable de algunos profesionales médicos no suficientemente capacitados para llevar a cabo los procedimientos, quienes por su interés de beneficio económico no vacilan en omitir su compromiso ético y en evadir responsabilidades que directamente les competen, lo que a su vez se ve en cierta forma favorecido por el hecho de que regularmente las víctimas de una mala se abstienen de hablar o denunciar para evitar la re victimización.

De este modo las cirugías estéticas inseguras se han hecho cada vez más frecuentes en Colombia. En el contexto local cabe señalar que el propio Concejo de Medellín ha debatido en varias oportunidades y desde hace una década o más, lo relativo al fenómeno de la cirugía plástica ilícita en la ciudad. Las deliberaciones en torno al tema han señalado, por ejemplo, que no pocas veces algunos esteticistas se presentan como cirujanos plásticos careciendo de autorización y del conocimiento requerido realizar intervenciones quirúrgicas de tipo estético. En 2014 la Personería de Medellín recibió diecinueve quejas por presuntas irregularidades en procedimientos estéticos, que oportunamente se remitieron a la Fiscalía, sin que en ese año se reportaran sanciones. Adicionalmente, según datos de 2015, a la Clínica de la Universidad Bolivariana de Medellín cada mes llegan entre tres y cinco mujeres en grave estado de salud como consecuencia de procedimientos estéticos ilegales, mal practicados y que por lo general se llevan a cabo en las llamadas “clínicas de garaje”. Las autoridades se muestran incapaces de abortar el problema, sobre todo porque muchas veces sus intervenciones se reducen a verificar los documentos de que encuentran en dichas instalaciones, donde los falsos cirujanos aparecen como ayudantes de cirugía siendo ello quienes operan.

Surge de todo esto la natural pregunta: ¿Cómo resolver el problema? Algunas universidades pidieron al Ministerio de Educación revocar la licencia para actuar como cirujanos plásticos a profesionales que obtuvieron títulos dudosos otorgados por instituciones extranjeras y que luego fueron convalidados en Colombia; lo dicho, argumentando que en Colombia la formación en esta especialidad es integral y exigente, y que dichas instituciones no cumplen con los estándares de esta disciplina. Como respuesta, el Ministerio suspendió en 2016 la convalidación de títulos de posgrado en cirugía plástica otorgados por varias de esas instituciones y abrió una investigación formal para comprobar la autenticidad de los documentos sometidos a su consideración. Hasta el momento presente no ha habido pronunciamientos nuevos en torno al tema ni situaciones que ameriten reacciones de fondo. Mientras tanto, las víctimas siguen en aumento y pese a la insensibilidad del ejecutivo, del legislador y hasta de la sociedad misma, seguirán insistiendo en reclamar leyes, políticas y acciones justas frente a las prácticas de cirugía plástica y en lograr que las cirugías inseguras de este tipo sean vistas como un problema de salud pública que afecta física y emocionalmente a las personas, cualquiera sea su edad, condición, sexo y hasta posición social⁴⁶.

Una segunda cuestión, prioritaria en el caso presente, alude a desentrañar la responsabilidad del Estado en el caso de malas prácticas quirúrgicas estéticas atribuibles a profesionales cuyos títulos obtenidos en el exterior fueron indebidamente convalidados por el Ministerio de Educación, sin que satisficieran los requisitos legales previstos al efecto en Colombia. En primer lugar es oportuno señalar que la declaratoria de responsabilidad por el servicio médico a cargo del Estado, se inscribe en el régimen subjetivo de responsabilidad, esto es, la falla del servicio donde predomina el elemento de la culpa. Presupuesto necesario de esta tesis es que el ejercicio de la medicina implica probidad, pericia, cuidado, responsabilidad y un esfuerzo profesional limitado por la *lex artis*, es decir, haciendo uso de los mejores conocimientos y de los elementos éticos y científicos en procura del mejor resultado, que en caso alguno puede garantizar el médico porque su profesión es de medios y no de resultados, de manera que la sola existencia del daño no conlleva de hecho la presunción de falla del servicio. Si bien es cierto que ni el médico ni el Estado pueden garantizar resultados, sí hay una obligación primaria a cargo de este último, cual es la de garantizar a todos los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y establecer en tal sentido condiciones mínimas que incluyen vigilancia y control, sobre todo tratándose de reglamentar adecuadamente una actividad profesional de hecho riesgosa y que debe ajustarse a los mejores estándares posibles para su prestación pública.

⁴⁶ La pesadilla de la cirugía plástica en Colombia (12 de junio de 2016) En: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9508-la-pesadilla-de-la-cirug%C3%ADa-pl%C3%A1stica-en-colombia.html> (Consulta en octubre 6 de 2017).

Es precisamente en esa perspectiva y desde ese contexto donde se genera la responsabilidad patrimonial atribuible al Estado, por el no acatamiento de deberes constitucionales que le asisten y por el indebido cumplimiento de los fines estatales consagrados en el mandato superior.

Entre las causas más comunes de responsabilidad médica por ejercicio de la especialidad de cirugía estética se tienen: parálisis de músculos faciales por procedimientos de lifting, blefaroplastias, necrosis bilateral cuando se ha practicado una exagerada reducción de hipertrofia mamaria, supuración por implante de prótesis, falla técnica en plastia abdominal, cicatrices por rinoplastia, por citar solo unos ejemplos. La jurisprudencia contencioso administrativa ha señalado que la responsabilidad médica en los eventos dañosos o resultados insatisfactorios de cirugía estética, está determinada por una obligación de resultado que tiene como fundamento, ofrecer toda la información disponible al paciente para obtener un consentimiento ilustrado. Y eventualmente la responsabilidad recaería sobre el Estado, argumentando negligencia de su parte al haber convalidado títulos deficientes en cabeza de profesionales generalmente causantes del daño⁴⁷.

2.5 MARCO TEÓRICO

2.5.1 Procesos de convalidación por el Estado colombiano frente a títulos de especialidad médica otorgados en el extranjero. Los países se ven continuamente abocados a responder eficazmente a la necesidad que surge entre los profesionales de la salud, respecto de fortalecer su conocimiento en ciertas áreas a través de herramientas y medios útiles para el ejercicio de su profesión, con la condición adicional de que en muchas ocasiones estos beneficios se promueven como parte de los planes de estudio ofrecidos por instituciones extranjeras.

En muchas ocasiones tanto la homologación como la convalidación de títulos académicos por parte del Estado colombiano puede presentar algunos problemas como “la ambigüedad semántica, reciprocidad, claridad y equivalencia en cuanto a los requisitos que se necesitan para convalidar un título académico”⁴⁸. Desde esta perspectiva, es claro que tanto el Ministerio de Educación Nacional como los interesados en utilizar esta herramienta, deberán tener la suficiente claridad frente a

⁴⁷ RUIZ ORJUELA, W. Responsabilidad médica estatal. En: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10783 (Consulta en octubre 8 de 2017).

⁴⁸ Puentes Ordoñez, J. “Una propuesta hacia la seguridad jurídica en homologaciones y convalidaciones académicas en Colombia: ambigüedades semánticas controladas”. Artículo de Investigación. Facultad derecho. Bogotá D.C. 2015

los requisitos, sobre todo con el fin de evitar ambigüedades semánticas de regular ocurrencia en estos casos.

Es importante resaltar la diferencia entre los conceptos de convalidación y homologación, a efectos de comprender mejor por qué y cómo se han establecido en Colombia los procesos para llevar a cabo uno y otro fin. Atendiendo a lo dicho, se entiende por convalidación

... el reconocimiento formal que el Gobierno Colombiano otorga a los títulos de educación superior otorgados por una institución de educación superior extranjera legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país. El procedimiento es realizado por el Ministerio de Educación Nacional, y busca determinar, mediante un examen de legalidad y un examen académico de los estudios realizados, la equivalencia del título obtenido en el exterior con uno obtenido en Colombia⁴⁹.

La homologación, por su parte, se entiende como el reconocimiento formal que las instituciones de educación superior colombianas otorgan a los estudios parciales realizados en el exterior, con fines de continuar estudios de pregrado o acceder a estudios de posgrado. El procedimiento es aplicado de manera autónoma por cada institución y por lo general se incluye el respectivo reglamento interno.

Una alternativa adicional acertada sobre la diferencia entre los conceptos antes citados la ofrece el apartado de preguntas frecuentes de la página web del Ministerio de Trabajo, en estos términos:

La convalidación es el reconocimiento que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, efectúa sobre un título de educación superior que ha sido otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior.

La homologación es solamente para los créditos y/o materias cursadas, es decir, estudios parciales (no finalizados) cursados en el exterior, que es realizada directamente por la institución de educación superior en Colombia donde el interesado desee continuar sus estudios, siempre y cuando existan los convenios de homologación.⁵⁰

⁴⁹ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350999.html> (Consulta en marzo 30 de 2017).

⁵⁰ <http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (Consulta en abril 1 de 2017).

Es así como mediante la unificación de terminología y criterios de evaluación “las herramientas de convalidación y homologación de títulos académicos, serán más útiles en el momento de realizar el respectivo proceso de equiparación de estudios”⁵¹. De este modo será posible valorar al profesional y sus estudios realizados, con el fin de que éste pueda legítima y legalmente aportar su saber a través del ejercicio de su profesión, coadyuvando a que la internacionalización de la educación sea más favorable en la constante búsqueda del bien común.

El Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre el significado de la convalidación de títulos, afirmando que se trata de un “procedimiento en virtud del cual, se busca asegurar la idoneidad académica de quienes obtuvieron títulos académicos cursados en el exterior, que implica la realización de un examen de legalidad y un examen académico de los estudios realizados”⁵², y que de acuerdo con lo establecido en la Ley 30 de 1992, corresponde al Gobierno Nacional desarrollar los diferentes procesos de evaluación que apoyarán y fomentarán la educación superior, velando por la calidad y el adecuado cubrimiento de este servicio.

En esta misma línea conceptual se inscribe el Decreto 5012 de 2009, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias". El artículo 2 de este Decreto expone las funciones a cargo del Ministerio, además de las expresamente señaladas por la ley; el numeral 17 ibídem consagra que es función de esta Cartera "Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras". Planteamiento a su vez corroborado por el Decreto-Ley 019 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, cuyo artículo 178 establecía el trámite para la convalidación de títulos; dicho artículo fue retomado en la Resolución 2107 de 2014 – MEN, y posteriormente derogado por la Ley 1753 de 2015 (junio 9), artículo 267. No obstante esto último, cabe destacar que la norma en comento fue en su momento el primer paso normativo que estableció los términos para el desarrollo del proceso de convalidación de títulos de educación superior expedidos en el exterior, trayendo como resultado la necesidad de expedir una reglamentación sobre dicho trámite, de manera que el Ministerio de Educación Nacional pudiera llevar a cabo de manera eficiente la función asignada sobre este tema.

En ese estado de cosas, inclusive con anterioridad a la derogatoria del citado Decreto-Ley 019 de 2012, resulta por demás claro y evidente que el Ministerio de Educación Nacional habría de considerar de gran valor “establecer un procedimiento

⁵¹ Ibíd.

⁵² COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución No 06950 del 15 de mayo de 2015.

especial para analizar la procedencia de los denominados títulos no oficiales, propios o universitarios, asegurando la calidad y contenido de los respectivos programas académicos a los cuales se les reconozca la validez y similitud a los programas académicos nacionales autorizados por esta entidad”. De este criterio surgió la Resolución No 06950 del quince (15) de Mayo de 2015, “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 número 21707 de 2014”; mediante esta nueva disposición se modificó lo referente al trámite y requisitos para convalidar 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, que antes había amparado el también citado Decreto Ley 019 de 2012 (Ley anti trámites), a efectos de no exigir en adelante requisitos innecesarios a los interesados.

La Figura 1, a continuación, ofrece el esquema diseñado por el propio Ministerio de Educación Nacional, ilustrativo sobre los pasos del proceso para realizar la convalidación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero.

Figura 1. Pasos del trámite de solicitud de convalidación de títulos

PASO A PASO DEL TRÁMITE DE SOLICITUD DE CONVALIDACIÓN

- 1 Diploma legalizado o apostillado y si está en idioma diferente al español debe ser traducido por un traductor oficial de la Cancillería
- 2 Digitalización de todos los documentos solicitados en la normatividad vigente.
- 3 Registrarse en el sistema de **CONVALIDACIONES SUPERIOR** y crear la solicitud de convalidación.
- 4 Si el sistema le informa que la información esta completa, pagar el valor correspondiente, en la plataforma a través de **PSE**.
- 5 Esperar a ser notificado vía electrónica por el Ministerio de Educación sobre el resultado de su solicitud.

*Tener en cuenta los requisitos específicos para el área de la salud, derecho y contaduría.

Fuente: Recuperado el 6 de marzo de 2017, de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350670.html>

En este mismo orden de ideas, además de los pasos antes indicados, mediante la citada Resolución 6950 de 2015, el Ministerio estableció los requisitos generales para la convalidación y homologación en Colombia de títulos profesionales expedidos en el extranjero. Tales requisitos son:

1. Solicitud diligenciada en debida forma, según lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional.
2. Fotocopia del diploma legalizado o apostillado, según corresponda, del título que se pretende convalidar. El diploma del título original debe estar debidamente legalizado, por vía diplomática o con sello de apostilla.
3. Original o copia del certificado de calificaciones, debidamente legalizado o apostillado.
4. Para estudios de posgrado, se deberá anexar copia del documento de pregrado otorgado por la institución de educación superior legalmente

reconocida en Colombia, o copia de la resolución que otorga la convalidación del título de pregrado emitida por este Ministerio, si el título de pregrado fue obtenido en el extranjero.

5. Fotocopia del documento de identidad del solicitante.

6. Comprobante de pago de la tarifa correspondiente, a nombre del solicitante.

En los párrafos 1 y 2, artículo 2 de la Resolución 6950 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional, se establece que un programa del área de la salud, o de un título propio o no oficial, deberá presentarse el plan de estudios del programa, el cual deberá contener una descripción de las asignaturas cursadas, el número de créditos y la intensidad horaria de dicho programa. Si el certificado de calificaciones contiene esta información no se deberá presentar el plan de estudios.

Asimismo, los artículos 5, 6 y 7 de la citada Resolución exponen los requisitos especiales⁵³ que deberán satisfacer los interesados cuando se trate de la convalidación de títulos de pre y/o postgrado en el Área de la Salud, en Derecho y Contabilidad, del siguiente modo:.

Títulos en el Área de la Salud: para convalidar títulos en salud deberá acreditarse el Plan de estudios para títulos en salud tanto de pregrado como de posgrado.

- Para títulos de pregrado:
 - La certificación de cumplimiento del internado rotatorio, debidamente legalizado o apostillado.
- Para títulos de posgrado:
 - Récord quirúrgico o de consulta expedido por las entidades o instituciones facultadas para desarrollar actividades académicas o asistenciales en el área de la salud.
 - Documentos que acrediten actividades académicas y asistenciales.

Títulos en Derecho: Para convalidar títulos de pregrado en Derecho acreditar estudios específicos en:

- Derecho Constitucional Colombiano.
- Derecho Administrativo.

⁵³ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350672.html> (Consulta el 10 de marzo de 2017).

- Derecho Procesal Especial Civil, Administrativo, Penal y Laboral.

Estos estudios deberán ser cursados, aprobados y certificados por una institución de educación superior colombiana que cuente con el programa de Derecho, Contaduría Pública con registro calificado vigente.

Títulos en Contabilidad: Para convalidar títulos de pregrado en contaduría, deberá acreditar estudios específicos en:

- Derecho comercial, tributario y laboral.
- Normas contables y conceptos sobre Normas Internacionales de Información Financiera - NIIF.

Sobre los costos que puede generar este proceso de convalidación y homologación y en virtud de lo dispuesto en la Resolución 2590 de 2012 del propio Ministerio, en el año 2017 “las tarifas establecidas para el trámite de convalidación de títulos extranjeros de educación superior son para PREGRADO: \$ 540.700 pesos colombianos y POSGRADO: \$ 614.500 pesos colombianos”⁵⁴. Este proceso en general podrá tardar de 2 a 4 meses dependiendo del tipo de trámite al que sea asignada la solicitud.

2.5.2 Criterios aplicables para la convalidación de títulos. En la Resolución 6950 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional se detallan los efectos de la convalidación de títulos de pregrado y postgrado. En tales casos, para proceder al trámite correspondiente el Ministerio realiza una evaluación legal de la información con el propósito de verificar cuál de los siguientes criterios se aplica:

- *Convenio de reconocimiento de títulos.* “Si el título tiene una procedencia de alguno de los países con los cuales Colombia ha ratificado los convenios de convalidación de títulos, éstos serán convalidados en un término no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida”⁵⁵.

- *Programa o institución acreditados, o su equivalente en el país de procedencia.* Si la institución que “otorgó el título que se somete a convalidación o si el programa académico cursado por el solicitante se encuentran acreditados, o cuentan con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen o a

⁵⁴ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350995.html> (Consulta en abril 5 de 2017).

⁵⁵ <http://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-187346.html> (Consulta el 10 de abril de 2017).

nivel internacional, se procederá a convalidar el título⁵⁶. Para este trámite de convalidación se tendrá en cuenta un término no mayor a dos meses, los cuales comenzarán a contarse a partir de que se reciba adecuadamente la documentación requerida.

- *Caso similar*. Cuando el título que se va a convalidar corresponda a “un programa académico que hubiera sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, se resolverá aplicando la misma decisión que en el caso que sirve como referencia”⁵⁷. Para este efecto, deberá tratarse del mismo programa académico, “ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los dos títulos que no podrá exceder los ocho (8) años”⁵⁸. En este caso, el trámite de convalidación se realizará en un término no mayor a dos meses, contados a partir de que se entregue de forma debida la documentación requerida. Una convalidación realizada por caso similar no podrá servir de soporte a otra **convalidación**.

- *Evaluación académica*. Si el título que se somete a “convalidación no se enmarca en ninguno de los criterios señalados anteriormente o si no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, se someterá la documentación a proceso de evaluación académica”⁵⁹. Este trámite se llevará a cabo en un término no mayor a cuatro meses, contados a partir de que se entregue de forma debida la documentación requerida.

2.5.3 Convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios. Tal como se indicó antes, son títulos no oficiales, propios o universitarios, son aquellos que de conformidad con la Resolución 6950 de 2015 del MEN “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” que otorga los títulos oficiales.

El Ministerio de Educación Nacional realizará el trámite de convalidación para los títulos definidos anteriormente⁶⁰, siempre que 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.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución 6950 antes citada.

⁶⁰ *Ibíd.*

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.

Este trámite de convalidación se realizará en un término “no mayor a cuatro (4) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida”⁶¹.

2.5.4 Trámite de las convalidaciones. En cuanto a radicación de la documentación, el solicitante radicará toda la información requerida, tal y como lo exige el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de llenar los requisitos expresados en la Resolución 6950 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional.

Si la información no se estima completa, se requerirá al peticionario “para que complete la solicitud en el término dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o las normas que lo modifiquen o sustituyan, so pena de entenderse desistido de no allegarse la información que satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual”.

Del mismo modo, si los documentos proporcionados por el interesado al momento de iniciar el trámite de convalidación, no son “suficientes para emitir el concepto o el acto administrativo que decide de fondo la solicitud, el Ministerio de Educación Nacional le requerirá por una sola vez, con el fin de que aporte la información adicional o aclare o explique la información suministrada dentro del término dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o las normas que lo modifiquen”⁶². Dicha actuación interrumpirá los términos para poder resolver de fondo la solicitud.

Si el título cuya convalidación se está solicitando requiere de evaluación académica, y si atendiendo a la Resolución 5960 del Ministerio de Educación Nacional, “con ocasión de la misma se emite concepto desfavorable para el solicitante por parte de la CONACES, el Ministerio de Educación Nacional, dentro de los diez (10) días

⁶¹ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución citada.

⁶² COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución 6950 ya citada.

siguientes de haberse emitido el referido concepto, correrá traslado a la persona interesada” para que en un plazo no mayor a un mes, presente sus argumentos u observaciones.

En cuanto a la decisión que se adopta después de adelantarse los procesos de evaluación legal y académica, mediante resolución debidamente motivada el Ministerio de Educación Nacional decidirá de fondo la solicitud de convalidación. En consonancia con lo expuesto, el artículo 12 de la Resolución 6950 de 2015, Ministerio de Educación Nacional, indica: “contra el acto administrativo que decida el trámite de convalidación procederán los recursos de ley, el de reposición será resuelto por la subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el de apelación por la Dirección de Calidad de la Educación Superior”

Para finalizar, es oportuno indicar que en virtud del artículo 13 de la citada Resolución 6950 se creó el Comité de Convalidaciones, integrado así: “... un designado por la Viceministra de Educación Superior, un designado por la Dirección de Calidad de la Educación Superior, un representante de la sala de CONACES del área correspondiente y el Coordinador del Grupo de Convalidaciones quién hará la Secretaría Técnica”. Las siguientes son funciones asignadas a dicho Comité:

- Establecer lineamientos para evaluar la calidad de los programas académicos cuyos títulos son objeto de convalidación.
- Conceptuar sobre la no aplicación del caso similar o acreditación, en los eventos en los que se evidencie que los programas no reúnen las condiciones mínimas de calidad, teniendo en cuenta como referente la normatividad vigente en Colombia.

3. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EXTRANJEROS A PROFESIONALES QUE EJERCEN EN EL ÁREA DE LA SALUD

Las autoridades administrativas deben ajustarse a lo establecido en la Constitución y en la ley, con el fin de cumplir los presupuestos esenciales del modelo de Estado Social y Constitucional de Derecho e ir desarrollando los fines esenciales estatales, tales como “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, el mandato de sujeción que indican los artículos 6º, 121 y 123, del principio de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas y de la función administrativa y sobre todo sobre la fuerza vinculante del precedente judicial (artículo 230) y constitucional (artículo 241) que está integrado en la Carta Política, pues todos los funcionarios y entidades de la administración pública deberán ceñirse al mandato superior con el objetivo de contribuir al desarrollo de los fines allí consagrados, previstos en el artículo 2 y que se materializan así:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Con el fin de ir identificando las implicaciones que tiene el Estado al Convalidar los títulos extranjeros, se debe iniciar con un recuento histórico de las leyes que se han pronunciado sobre el tema de la convalidación y el por qué el Estado es el directamente encargado, no solo de velar por el cumplimiento de las normatividades sino también, de realizar los procedimientos que considera necesarios para realizar la convalidación de un título que se adquirió en una Institución de carácter extranjero.

3.1 DESARROLLO HISTÓRICO

Como se puede observar, en el capítulo anterior se especificó el procedimiento que la ley ha establecido con el fin de regular el proceso de convalidación, ahora bien, se entrará a analizar otras normatividades que fueron las encargadas de direccionar y dar competencia al Ministerio de Educación para que fuera este, dentro de sus múltiples funciones, el ente encargado de coordinar los aspectos relacionados a la convalidación de títulos extranjeros en Colombia.

Para iniciar la correspondiente secuencia expositiva se estima importante destacar lo dispuesto en la Ley 30 de 1992 que asignó al Gobierno Nacional una función concreta prevista en el artículo 4 ibídem, cuyo texto reza: “El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.

También cabe señalar que la Ley 962 de 2005 consignó las diferentes disposiciones sobre “racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” afirmando que es objeto principal de la norma facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, por lo que frente a cualquier actuación que se requiera, “el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política”⁶³. Asimismo, en el numeral primero de su artículo 1, esta Ley 962 consagra que en cuanto a la reserva legal de permisos, licencias o requisitos, solo podrán exigirse aquellos que la ley autorice taxativamente, y expone cómo deberán realizarse los procedimientos para establecer los trámites autorizados por la ley; al respecto el numeral 2, artículo 1 de la Ley en comento, dice de manera expresa:

Las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa expresamente autorizadas por la ley para establecer un trámite, deberán previamente someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; Asimismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Asimismo, en su artículo 62, la citada Ley 962 se pronuncia sobre la entidad que tendrá como función regular la homologación o la convalidación de estudios superiores cursados en el exterior, afirmando que “en adelante, la homologación de estudios parciales cursados en el exterior será realizada directamente por la institución de educación superior en la que el interesado desee continuar sus estudios, siempre y cuando existan los convenios de homologación. La convalidación de títulos será función del Ministerio de Educación Nacional”.

⁶³ COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 962 de 2005, artículo 1.

Llegando a este punto es importante destacar la concordancia entre dicho artículo 62 y el Decreto-Ley 019 de 2012 (hoy derogado), en el cual se dictan las normas para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” y cuyo artículo 178 se ocupó de los trámites y términos en los que se debe convalidar un título académico que se presente ante el Ministerio de Educación Nacional. Dice así el texto del citado artículo 178:

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.

Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados, 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 convalidación⁶⁴.

Continuando en esta misma línea, en el año 2005 el Ministerio de Educación Nacional expidió la Resolución 5547 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, para expedir títulos de educación superior”, es en este año cuando se regulan, de forma estricta, los procesos referentes a la convalidación.

Posteriormente, con el Decreto 1001 de 2006 –hoy vigente en su totalidad– se organizó la oferta de programas de posgrado, sosteniendo la diferencia entre especializaciones, maestrías y doctorados. Las especializaciones (artículo 3) tuvieron entonces como propósito la cualificación del ejercicio profesional y el desarrollo de competencias que posibiliten el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o en áreas afines o complementarias. Mientras que las maestrías podrían ser de profundización o de investigación (artículo 6), y el doctorado (artículo 7) se consideró como el “programa académico de posgrado que otorga el título de más alto grado educativo, el cual acredita la formación y la competencia para el ejercicio académico e investigativo de alta calidad”⁶⁵.

Ahora, cuando un profesional decide realizar alguno de estos estudios en el extranjero, deberá convalidar y cumplir los requisitos que por ley se exigen para poder habilitar su ejercicio en el territorio colombiano. Es así pues, como el artículo

⁶⁴ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 19 del 10 de enero de 2012.

⁶⁵ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1001 del 3 de abril de 2006.

9 del Decreto 1001 de 2006 avala las Instituciones de Educación superior legalmente reconocidas en Colombia para que ofrezcan y desarrollen programas “académicos de especialización, maestría y doctorado en convenio. Asimismo, podrán ofrecer y desarrollar estos programas en convenio con instituciones de educación superior extranjeras. En todo caso será requisito la obtención del correspondiente registro calificado”, siempre con la salvedad de que las instituciones educativas extranjeras debían cumplir también ciertos requisitos, como por ejemplo, que el país sede de dicha Institución pertenezca al Convenio de La Haya.

Más adelante, el 28 de diciembre del año 2009 el Presidente de la República expidió el Decreto 5012, “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”. El artículo 1 ibídem consagraba expresamente los objetivos de la entidad, en los siguientes términos:

1.1. Establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema.

[...]

1.5. Orientar la educación superior en el marco de la autonomía universitaria, garantizando el acceso con equidad a los ciudadanos colombianos, fomentando la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, la evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las Instituciones de Educación Superior e implementar un modelo administrativo por resultados y la asignación de recursos con racionalidad de los mismos.

1.6. Velar por la calidad de la educación, mediante el ejercicio de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y evaluación, con el fin de lograr la formación moral, espiritual, afectiva, intelectual y física de los colombianos.

[...]

1.10. Establecer en coordinación con el Ministerio de Protección Social los lineamientos de política, así como regular y acreditar entidades y programas de formación para el trabajo en aras de fortalecer el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo– SNFT–

El artículo 2 del mismo Decreto consagró las funciones a cargo del Ministerio, además de las señaladas por la ley. Y en cuanto al tema objeto de estudio, el numeral 2.17 ibídem asignaba a la entidad la función de “Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras”, siempre en el marco contextual de referencia que otorga a este Ministerio el encargo de vigilar, controlar y desarrollar políticas para convalidar títulos extranjeros en el territorio colombiano.

Lo anterior con el fin de garantizar y promover el deber estatal de proteger eficazmente el derecho a la educación, consagrado expresamente en el mandato superior como derecho fundamental. Asimismo, el artículo 29 de este Decreto, establece las funciones a cargo de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, entre las cuales “Convalidar títulos de educación superior otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, para efectos académicos y legales en el territorio nacional” (núm. 29.1, art. 29), enmarcando así la responsabilidad en cabeza del Ministerio de Educación frente al tema que se está investigando en esta oportunidad.

Con todo, la Resolución 06950 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional, nace con el fin de determinar y regular 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”, normatividad que deroga la Resolución 21707 de 2014 de la misma entidad.

A este propósito se asocia el mandato constitucional consagrado en el artículo 26, cuyo inciso primero expone: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.” Sobre el particular la señaló en su momento Corte Constitucional:

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 profesional⁶⁶.

A partir de la jurisprudencia transcrita, “se puede concluir que la finalidad y razón de ser de la convalidación de títulos académicos conferidos en el exterior es la protección del interés general y de los derechos de las personas”⁶⁷; la ley es muy clara al respecto, toda vez que compete al Estado actuar como garante en la protección de los derechos humanos y garantías constitucionales que asisten a todas las personas que habitan en el territorio colombiano, convirtiéndose en un protector y facilitador de políticas públicas que permitan –entre otras cosas– disminuir los factores de riesgo a los que están sometidos los pacientes en casos de procedimientos médicos invasivos, con la obligación de regular y hacer seguimiento a través del Ministerio de Educación, de los títulos obtenidos en instituciones educativas extranjeras, y con base en ello permitir o no el ejercicio adecuado de las profesiones en Colombia.

No puede darse por terminada la secuencia histórica sin antes indicar:

a) Que mediante Resolución del 3 de octubre de 2017 el Ministerio de Educación Nacional suspendió la recepción de solicitudes, pago y términos para resolver trámites relativos a la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el extranjero, atendiendo a que en el marco del mejoramiento del sistema de aseguramiento de la calidad y bajo los principios de eficiencia y eficacia, se aplicará un cambio de modelo para el proceso, requiriendo ajustes y adaptaciones para los procesos internos y para el Sistema VUMEN; y

b) que mediante Resolución 20797 del 09 de octubre de 2017, se modificaron 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 superior⁶⁸.

Por tanto, entre los días 9 y 23 de octubre de 2017 no se podrán radicar solicitudes de convalidación, ni actualizar datos o hacer cambios sobre solicitudes creadas, ni realizar pagos y/o complementar documentación.

⁶⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-377 de 1994. Magistrado Ponente doctor Jorge Arango Mejía.

⁶⁷ _____ . Sentencia T-956 de 2011. Magistrado Ponente doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁸ <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-350670.html> (Consulta el 9 de octubre de 2017).

3.2 RESPONSABILIDAD Y OBLIGACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

La Corte Constitucional hace énfasis en el papel que cumple la Constitución Política, destaca su influencia en la interpretación de la función administrativa y cómo esta – de forma vinculante– prevalece sobre las demás disposiciones. A la luz de lo dicho, en el caso particular de las convalidaciones, el legislador está obligado a ceñirse a los mandatos consagrados en la Carta Magna y su concordancia con las demás leyes existentes, a efectos de que el principio de igualdad y el derecho a la misma imperen sin vulnerar cualquier otro derecho:

... (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales -art. 4° Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todos [sic] las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades públicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, “y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley” para el caso en concreto e la convalidación de títulos extranjeros⁶⁹.

⁶⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-430 de 2014. Magistrado Ponente doctor Alberto Rojas Ríos.

Lo anterior deja en evidencia que el alto organismo jurisprudencial resalta la importancia constitucional de crear leyes que permitan convalidar los diplomas de educación expedidos en el exterior, teniendo especialmente presente el interés general, la necesidad de exigir títulos de idoneidad y salvaguardar los derechos del pueblo frente a profesiones que representan riesgo social, entre ellas la medicina y el ejercicio de la misma. No sobra hacer hincapié en que la convalidación es un reconocimiento que el gobierno colombiano “efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución de educación superior extranjera o por una institución legalmente reconocida por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior”⁷⁰.

Generalmente, las personas interesadas en acceder a la convalidación de algún título profesional, deberán cumplir además con los requisitos que exige la ley, sobre todo teniendo en cuenta que el artículo 3º de la Resolución 5547 de diciembre 1 de 2005 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, indica que la solicitud de convalidación será satisfecha después de verificar la aplicación de los siguientes criterios: convenio de reconocimiento de títulos, programa o institución acreditados o su equivalente en el país de procedencia, caso similar y evaluación académica, enfatizando en que

Únicamente se convalidarán títulos de educación superior, pues no aplican cursos de actualización, diplomados u otros afines. Asimismo, el trámite tiene una duración mínima de 2 meses y una máxima de 5 meses, de acuerdo con los criterios establecidos por la normatividad que lo regula. El término puede ampliarse si se requiere complementación o aclaración de la documentación. Por otro lado, dependiendo del programa académico y del país de origen, durante el trámite se podrá solicitar información y documentación complementaria⁷¹.

Uno de los grandes inconvenientes en cuanto a las convalidaciones de títulos extranjeros, ha sido y es el problema socio jurídico generado por esta razón en el sector de la salud; lo dicho, puesto que profesionales que contaban con títulos convalidados por estudios realizados en el exterior pero que no cumplían realmente los requisitos exigidos por la ley colombiana, estaban ejerciendo de manera imprudente, con falta de cuidado o con impericia, y realizando procedimientos de cierto grado de complejidad que requerían la actuación de un profesional mucho más idóneo.

Conviene resaltar que aunque estos profesionales contaban con el aval del Estado para el pleno ejercicio de su profesión, el curso o especialización no satisfacía los requerimientos exigidos por la ley, incurriendo el Estado en una doble

⁷⁰ <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196471.html> (Consulta el 8 de mayo de 2017).

⁷¹ Página web citada.

responsabilidad: primero por avalar procedimientos y estudios realizados en el exterior cuando no era pertinente (ir en contra de lo establecido en la norma); segundo, el Estado es el garante del derecho fundamental a la salud, por lo cual debe ejercer actividades de vigilancia, inspección y control en esa área, con el fin de disminuir las negligencias médicas en Colombia, las cuales han generado no pocas veces daños irreversibles a nivel físico y psicológico, e incluso, hasta la propia muerte.

A grandes rasgos se puede vislumbrar responsabilidad del Estado en el tema objeto de estudio, toda vez que se están convalidando títulos no idóneos, permitiendo de alguna manera que personas sin conocimiento ni experiencia suficientes, realicen procedimientos especializados en el área de la salud, trayendo muchas veces consigo devastadoras consecuencias para los pacientes.

En artículo periodístico titulado “Víctimas de malas prácticas médicas y expertos cuestionaron la decisión del Ministerio, porque equipara ciertos cursos dados en Brasil con especializaciones médicas”, de fecha 16 de julio de 2016, se aludió referencialmente a la posición de la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas (ASCS) respecto del tema, y en especial al criterio del representante de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), Álvaro Flores, quien aseguraba entonces que

... La esencia de la discusión de la convalidación de los títulos radica en que la calidad de dichos certificados son de cursos y no de programas académicos regulares, continuos, supervisados, con estándares de formaciones teórico-prácticos y aceptados universalmente de acuerdo con la evidencia científica, el desarrollo tecnológico y los procesos formativos de posgrado. Y señala a su vez que la titulación de posgrado en cirugía plástica y todas las demás especialidades médicas y quirúrgicas debe basarse no simplemente en la legalidad de unos cursos sino en el nivel de competencias adquiridas en las distintas fases de formación, que solo se logra con programas planificados de dedicación exclusiva y pénsumes académicos exigentes⁷².

Generando así, como lo expone Óscar Sandoval, presidente de la Asociación Colombiana de Cirugía Plástica y Estética, la preocupación de que el Ministerio de Educación haya validado “que los profesionales que se formaron bajo la modalidad Lato- Senu en la Universidad Veiga de Almeida”, cursando un total de 6256 horas presenciales, generando la duda en como cumplieron dichas horas, pues “si no residían en Brasil, por el contrario viajaban quincenalmente por lapsos de cuatro a cinco días, durante un año y medio”⁷³, logrando visualizar que no están cumpliendo

⁷² <http://www.elpais.com.co/colombia/rechazan-decision-del-mineducacion-de-convalidar-titulos-de-cuestionados-cirujanos-plasticos.html> (Consulta en mayo 4 de 2017).

⁷³ Pág. Web citada.

los requisitos que por ley están establecidos y lo que es más preocupante aun, avalan estudios que no alcanzan a convertirse en posgrados, maestrías o doctorados y aun así ejercen su profesión en Colombia asegurando que han sido avalados por el Ministerio de Educación.

La Corte Constitucional afirma que 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”⁷⁴, es así como dentro de sus funciones puede entrar a requerir títulos idóneos para el ejercicio de esas actividades profesionales, “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”⁷⁵.

En la antes citada Sentencia afirmó también el alto organismo que 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, asimismo quienes pretendan hacer valer títulos foráneos deben acreditar que las condiciones para su obtención son similares o equivalentes a las nacionales. Es importante señalar que la convalidación de títulos no es una actividad de la administración pública discrecional sino reglada. De este modo, si materialmente el programa cursado en el exterior se ajusta a los estándares de calidad y a los requisitos exigidos por el Estado colombiano, no podrá la administración negarse a la convalidación. Y por el contrario, si no cumple con estos patrones, no podrá aceptarse la respectiva solicitud⁷⁶.

Y a manera de conclusión, expuso la Corte de que la convalidación de títulos profesionales que obtenidos en el exterior, implica para el Estado colombiano no una facultad discrecional sino ante todo una obligación que debe cumplir el gobierno con base en lo establecido desde la Constitución, correspondiendo “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”⁷⁷.

De acuerdo con la Corte Constitucional, es importante tener en cuenta que en lo que respecta a la expedición de títulos profesionales y a la garantía estatal de la calidad del servicio en educación superior, se presenta una gran diferencia en cómo se lleva a cabo el proceso en Colombia y como se lleva en el exterior, pues

⁷⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-956 de 2011. Magistrado Ponente doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia citada.

Obviamente, en nuestro país solamente el Estado –con arreglo a lo dispuesto por 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 en el territorio nacional, únicamente 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 le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es perfectamente explicable que éste [sic] 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 nacional⁷⁸.

Desde el punto de vista de la Corte Constitucional y atendiendo a lo establecido por la norma, evidentemente 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”⁷⁹, pero se reserva el derecho de validar títulos otorgados en el extranjero, ya que no le es posible ejercer vigilancia directa sobre las instituciones educativas que los expiden; esta actividad se lleva a cabo mediante la convalidación, que 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.

Al tenor de consideraciones como las expuestas el Estado colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, expidió la Resolución 5547 de 2005, en la cual

⁷⁸ Ibíd.

⁷⁹ Ibíd.

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, para expedir títulos de educación superior”, estos criterios y procedimientos “constituyen no solo una condición necesaria para proteger los derechos de los ciudadanos frente a las actividades que implican un riesgo social, sino también para asegurar los de quienes han obtenido un título en el extranjero, como el derecho al debido proceso y la libertad de profesión u oficio”⁸⁰.

Sin embargo, y es importante señalarlo, si un caso no cumple con los criterios para la convalidación y reconocimiento de un título, un programa o institución acreditado, se aplicará la evaluación académica, para determinar si el programa tiene el mismo nivel académico exigible a un programa igual en el territorio nacional. Tal eventualidad “requiere que al solicitando se le dé traslado del concepto académico desfavorable en caso de que se proceda a negar la convalidación, para efectos de que explique, aclare o aporte información adicional que considere no se tuvo en cuenta para evaluar su título profesional, pues con ello se pretende garantizar el derecho de defensa del accionante”⁸¹.

3.3 IMPLICACIONES PARA EL ESTADO COLOMBIANO

Es necesario destacar que asiste al Estado una responsabilidad consagrada desde la propia Constitución Política, en cuanto a la protección y garantía de los derechos de las personas residentes en el territorio nacional; más aún, desde esta perspectiva se desprenden una serie de leyes, decretos y resoluciones cuyo fin último es regular el desempeño de los profesionales en Colombia, en especial cuando tienen títulos obtenidos en el extranjero. Al respecto la Corte Constitucional se pronuncia en estos términos:

En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente

⁸⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia citada.

⁸¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-232 de 2013. Magistrado Ponente doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces⁸².

Lo dicho deja en evidencia que –a juicio del alto organismo– será el Estado, a través de sus funcionarios administrativos, el responsable de regular y vigilar la convalidación en Colombia de títulos extranjeros, y asimismo, se tendrá que si un funcionario representa a la administración pública y comete un error, bien sea por acción u omisión, provocando de forma directa o indirecta cualquier negligencia, falta de cuidado o impericia, en el proceso de convalidación de los títulos obtenidos en el extranjero, el Estado será responsable por aquello que en su ejercicio profesional realicen en la sociedad.

De conformidad con la Sentencia C-634 de 2011, otros “valores adscritos al respecto del precedente son el principio democrático, la supremacía de la Constitución y principios como la igualdad y la seguridad jurídica”; sobre el particular explicaba en su momento el alto organismo:

Lo anterior conlleva necesariamente una adecuada interpretación del concepto “imperio de la ley” al que refiere el artículo 230 C.P. Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las sub reglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley⁸³.

A partir de allí, se advierte que prima el deber de acatar los mandatos superior y legal con el fin de armonizar lo que definen tanto la Constitución como las demás normatividades, para no incurrir en actos que expongan o vulneren los derechos y principios reconocidos no solo por la Carta Magna sino también en tratados internacionales (tratado de derechos humanos) a los cuales se ha adherido Colombia o de los cuales es signataria.

⁸² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-430 de 2014. Magistrado Ponente doctor Alberto Rojas Ríos.

⁸³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-634 de 2011. Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS OTORGADOS EN EL EXTRANJERO SIN QUE ESTOS SATISFAGAN LOS REQUERIMIENTOS LEGALES

Después de haber identificado las implicaciones que tiene el convalidar títulos extranjeros a profesionales que ejercen en el área de la salud, como se expuso en el capítulo anterior, se continúa con la identificación del papel que juega el Estado colombiano, cuando a través de las funciones establecidas desde la Carta Magna de regulación, vigilancia e inspección, ha convalidado títulos que se han realizado en el exterior y no cumplieron los procedimientos de forma adecuada, siguiendo los lineamientos establecidos por la ley, o en su defecto, por negligencia, culpa o falta de cuidado de algún funcionario público, permitiendo que profesionales en la salud realicen procedimientos para los cuales no están capacitados, provocando negligencias médicas y por ende, en muchas ocasiones, daños irreversibles a nivel físico y emocional, en las personas que se han sometido a dichos procedimientos sin la debida garantía de idoneidad por parte del profesional.

La Corte Constitucional hace hincapié en los requisitos que se deben cumplir frente al proceso de convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras; al respecto, en Sentencia T-232 de 2013 dio a conocer su posición en estos términos:

En virtud de un examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero. La Corte se ha pronunciado acerca de la importancia de dicho procedimiento, resaltando que se trata de parte del deber de vigilar las instituciones de educación nacional; puesto que sólo así el Estado logra garantizar la idoneidad de la preparación que recibieron quienes ejercen determinado oficio en Colombia. Adicionalmente, se ha resaltado que el trámite de la convalidación garantiza la igualdad entre quienes ejercen una misma profesión y han estudiado en el territorio nacional y en el extranjero, puesto que los mismos requisitos de nivel académico les serán exigidos⁸⁴.

Por lo demás, para proseguir con el desarrollo temático, en este capítulo la secuencia se ocupará también de ciertos elementos relevantes, tales como qué se entiende por negligencia médica, para luego centrarse en la responsabilidad médica

⁸⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-232 de 2013. Magistrado Ponente doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

en Colombia y enseguida abordar el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, sus características y sus implicaciones frente al artículo 90 del mandato superior. Posteriormente se hablará sobre las funciones de inspección, vigilancia y control que competen al Estado colombiano, y finalmente se tratará a fondo lo relativo a la responsabilidad extracontractual del Estado Colombiano frente a la convalidación de títulos otorgados en el extranjero que no cumplen con los requisitos expresados por la ley, para dar respuesta a la pregunta de investigación plasmada desde el comienzo.

4.1 QUÉ SE ENTIENDE POR NEGLIGENCIA MÉDICA

La Corte Constitucional expone en uno de sus fallos relativos al tema, que de conformidad con el artículo 48 de la Carta Política, "... La seguridad social tiene en nuestro ordenamiento constitucional una doble connotación: por un lado, es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Y por el otro, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional"⁸⁵.

El mismo alto organismo jurisprudencial ha identificado que los principios que rigen la prestación del servicio de salud para todos los colombianos son integralidad, oportunidad, continuidad, eficiencia, entre otros; precisamente así lo afirma en sentencia T-418 de 2013, uno de cuyos apartes dice:

... Y la atención y tratamiento de los usuarios del sistema de seguridad social en salud debe ser íntegra, so pena de menoscabar su derecho a la vida en condiciones dignas. Es decir, que la integralidad comprende un conjunto de "cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la seguridad social en salud.

En cuanto a la garantía de continuidad, la Corte ha considerado que la prestación del servicio es parte, por consiguiente, de los elementos definitorios del derecho constitucional fundamental a la salud que no puede ser desconocido sin que con esta actitud se incurra en una grave vulneración del derecho a la salud y de otros derechos que se conectan directamente con él, como son el

⁸⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-313 de 2014. Magistrado Ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

derecho a la vida en condiciones de dignidad y de calidad y a la integridad física y psíquica⁸⁶.

Dice también el Consejo de Estado en uno de sus pronunciamientos, que deberá primar la atención integral, incluyendo todo cuidado, entrega de medicamentos, ayudas diagnósticas y el tratamiento del diagnóstico, procedimientos quirúrgicos y todo lo necesario para que el paciente recupere su salud o para mitigar sus dolencias, permitiendo siempre el acceso oportuno al ejercicio de su derecho a la salud, sin obstáculos administrativos, ni de ningún otro tipo. En palabras del alto Tribunal:

El derecho de toda persona a gozar del más alto nivel de salud física y mental, reconocido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, exige que los Estados garanticen el acceso a servicios de calidad para la prevención, tratamiento y superación de las enfermedades. Esto, sin embargo, no significa que el goce de este derecho se limite a la atención en salud, ya que su contenido es más amplio en cuanto comprende una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana. 20. El artículo 48 de la Constitución Política, por su parte, establece que el servicio público de salud debe ser prestado por el Estado bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Una de las maneras de materializar el principio de eficiencia, es que exista continuidad y oportunidad en el servicio. 21. La continuidad exige que las entidades promotoras de los servicios de salud se abstengan de retrasar o negar la práctica de exámenes, el otorgamiento de citas o el suministro de medicamentos que los médicos tratantes recomiendan, pues ello amenaza la efectividad de todo el tratamiento y, por ende, reduce las posibilidades de que el paciente recupere su salud perdida. 22. La oportunidad implica que las autorizaciones, remisiones y demás trámites administrativos se cumplan con celeridad, ya que las dilaciones injustificadas en la práctica de los procedimientos recomendados por los médicos tratantes obstaculizan el éxito de los mismos y, eventualmente, pueden llevar la enfermedad a límites inmanejables donde la recuperación podría resultar más gravosa e incierta⁸⁷.

En otro de sus pronunciamientos, igualmente el Consejo de Estado indica de qué forma podría considerarse la ocurrencia de falla en la prestación del servicio:

... para que pueda predicarse la existencia de una falla en la prestación del servicio médico, la Sala ha precisado que se requiere la demostración de

⁸⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-418 de 2013. Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicado número: 25000-23-26-000-2001-01836-01. Consejero Ponente doctor Danilo Rojas Betancourth.

que la atención médica no cumplió con estándares de calidad fijados por el estado del arte de la ciencia médica, vigente en el momento de la ocurrencia del hecho dañoso. Del mismo modo, deberá probarse que el servicio médico no ha sido cubierto en forma diligente, esto es, que no se prestó el servicio con el empleo de todos y cada uno de los medios humanos, científicos, farmacéuticos y técnicos que se tengan al alcance⁸⁸.

Ahora bien, conceptualmente el ejercicio profesional de la medicina implica que “el acto médico se ejerce legítimamente cuando el médico aplica el conocimiento científicamente actualizado, observando los principios éticos y morales que rigen el ejercicio médico y acatando la normatividad vigente”⁸⁹, en especial la *lex artis*, entendida como “la que rige la atención médica individualizada, porque dado que no existen enfermedades sino enfermos, es importante resaltar la individualidad por encima de la generalidad”⁹⁰, aclarando que esta responsabilidad médica puede existir en el ámbito penal o civil, sin que sean excluyentes, pues se entiende que “la conducta inadecuada del profesional de la medicina que supone una inobservancia técnica, capaz de producir daño a la vida o agravio a la salud mediante impericia, imprudencia o negligencia”⁹¹ se traducirá como un error médico.

Es así como se llega a la conclusión de que toda persona le asiste el derecho, constitucionalmente protegido, de no sufrir un daño injusto en un bien o derecho jurídicamente tutelable; es una garantía que se manifiesta en la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integración física, pues es allí cuando se causa un daño a ese bien jurídico, que genera secuelas irreparables a nivel físico o psicológico, tanto al paciente como a sus familiares, los cuales deberán ser resarcidos, bien sea por el profesional en medicina, institución prestadora de los servicios de salud –IPS-, entidad prestadora de servicios de salud -EPS- , cualquier otra entidad que preste servicios de salud y del Estado por su condición de inspector, vigilante y controlador de los servicios de salud.

La relación médico-paciente está “regulada por un expreso acuerdo de voluntades, mediante el cual el médico queda comprometido generalmente por una obligación de medios a empeñar todo su conocimiento, destreza y juicio clínico en el desarrollo de su ejercicio profesional”⁹² para lograr un objetivo específico, bien sea que la persona lo requiera para mejorar su salud o por cuestiones simplemente estéticas. Aunque la

⁸⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 3 de octubre de 2016. Radicado No. 05001233100019990205901. Consejero Ponente doctor Ramiro Pazos Guerrero.

⁸⁹ COTE, E. L. y GARCÍA, T. P. La práctica médica y sus controversias jurídicas. *Revista Cirujano General* Vol. 24 Núm. 3–2002. Asociación Mexicana de Cirugía General, A. C.

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² GONZÁLEZ S., Diana Carolina. Algunos interrogantes sobre la responsabilidad médica. *Revista Colombiana de Anestesiología*. 2012; 40(2) pp. 131-133.

jurisprudencia ha establecido en ciertas áreas de la medicina, “la condición de obligación de resultados o fines específicos”⁹³:

Es así como el concepto de responsabilidad médica va ligado al concepto de negligencia médica, pues ésta generalmente se presenta cuando se realiza una mala praxis, bien sea por acción u omisión del agente vinculado al sector salud, causando lesiones físicas, psicológicas o emocionales por una conducta derivada de la culpa, el dolo, la impericia, la negligencia o la imprudencia.

Con respecto a la mala práctica médica, ésta se podría definir como una situación de impericia, negligencia o indolencia profesional, donde el galeno produce un resultado que no previó, que no anticipó y que sin embargo podía anticiparlo, representable y objetivamente previsible. Y donde la imprudencia grave es entendida como la omisión de todas las precauciones exigibles que debieron adoptarse en el suceso o evento de que se trate, o al menos de las más elementales o rudimentarias⁹⁴.

Vale la pena tener en cuenta que la responsabilidad médica es de medio y no de resultado, puesto que el galeno o médico no está en la obligación de garantizar la salud en las personas que sufren alguna enfermedad, pero sí está llamado a brindar todo su conocimiento y experiencia para lograr su mejoría. En ocasiones tiende a ser una obligación de resultado como en los casos de cirugías estéticas, siempre y cuando las partes así lo hayan acordado.

No obstante lo anterior, para finalizar lo dicho en este ítem cabe señalar que en la relación médico-paciente puede llegar a crearse una obligación, bien sea de medios o de resultados; es precisamente lo que expone el colombiano Ruiz cuando afirma:

Fruto de la jurisprudencia y la doctrina en nuestro país es que se ha superado el encasillamiento que solía dársele a la actividad médica, ya que cuando desaparece el elemento aleatorio para la recuperación del paciente o cuando lo que se persigue no es la curación sino lograr un determinado bienestar o alivio en la integridad humana, nos encontramos frente a una típica responsabilidad de resultado, como sería el caso de las prótesis o cirugías estéticas, donde el médico efectivamente deberá obtener el fin a que se comprometió con su paciente. Por ello al cirujano estético se le exige una mayor exactitud en sus procedimientos, a fin de obtener el resultado esperado.

La obligación de medio, por su parte, la encontramos en aquellas cirugías que buscan controlar la concepción y la natalidad, donde el médico, dados los diferentes sistemas anticonceptivos informa a su paciente que los mismos no ofrecen seguridad absoluta a la mujer de no volver a quedar embarazado o al

⁹³ Op. Cit.

⁹⁴ RUIZ, W. (2004). La responsabilidad médica en Colombia. *Criterio Jurídico*. V.4, pp. 195-216.

hombre de no volver a engendrar. Además, porque científicamente está comprobado que ninguno de los métodos anticonceptivos es 100% seguro, ya que lo máximo que garantiza es un 95% de posibilidad de no quedar embarazada o engendrar, según el caso⁹⁵.

4.2 LA RESPONSABILIDAD MÉDICA EN COLOMBIA

El Consejo de Estado, ha considerado la actividad médica como una “relación jurídica compleja, indicando con esto que ya no se deberá circunscribir a una simple obligación de medio, sino que para derivar la responsabilidad a cargo de los médicos tocará analizar los procedimientos realizados de una manera integral y no aislada”⁹⁶. Al respecto, en Sentencia del 7 de octubre de 1999 se pronunció así el alto organismo:

Lo que se trata es de concentrar la atención en torno a la relación obligacional en su conjunto, con especial acento en el objeto de la prestación, con el propósito de evitar la propensión de reducir a un solo rubro la prestación del servicio médico y/o hospitalario. Se sostiene que el ejercicio de las denominadas profesiones liberales comporta únicamente la asunción por el deudor de obligaciones de medio o de mera actividad, queriéndose significar con ello que el médico o, más genéricamente, los profesionales de la salud solo están obligados a observar una conducta diligente, en virtud de la cual han de procurar la obtención de la curación, sin que el resultado- mejoría del paciente- haga parte del alcance débito prestacional. Sin embargo, analizados integralmente la totalidad de la conducta médica, esto es, involucradas todas las fases o etapas que hacen parte del amplio programa prestacional, es evidente que la obligación de prestar asistencia médica configura una relación jurídica compleja⁹⁷.

La postura a cuyo tenor la obligación del médico en procedimientos estéticos era solo de resultados, fue avalada en Colombia anteriormente y durante largo tiempo; hoy en día la Corte Suprema de Justicia indica que la obligación puede ser de medios o de resultados, dependiendo de cada caso en particular. El criterio jurisprudencial en torno al tema señala que esa responsabilidad está conformada por una pluralidad de deberes-obligaciones; así lo destaca la doctrina al enunciar dentro de los múltiples aspectos del contenido prestacional médico unos deberes principales y otros secundarios, de lo cual da cuenta el siguiente planteamiento:

... Respecto de los deberes principales están, por lo general, los de ejecución, de diligencia en la ejecución, de información y de guarda del secreto médico. Ya

⁹⁵ Op. Cit.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 7 de octubre de 1999. Radicado número 12665. Consejera Ponente doctora María Elena Giraldo Gómez.

en el acto médico propiamente dicho, aparecen los denominados deberes secundarios de conducta como son atinentes a la elaboración del diagnóstico, de información y de elaboración de la historia clínica, la práctica adecuada y cuidadosa de los correspondientes interrogatorios y la constancia escrita de los datos relevantes expresados por el paciente, la obtención de su identidad, si ello es posible, el no abandono del paciente o del tratamiento y su custodia hasta que sea dado de alta. Estos deberes secundarios son, entre muchos, los que integran el contenido prestacional médico complejo⁹⁸.

4.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.3.1 Responsabilidad patrimonial. En cierto sentido se hace indispensable adoptar como referente el artículo 90 de la Constitución Política, que se ocupa de la responsabilidad en cabeza del Estado frente a los daños antijurídicos originados por el accionar de autoridades públicas. Dice así el texto del citado artículo:

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Ahora bien, es importante identificar qué se entiende por responsabilidad patrimonial, concepto del cual se ocupa la Corte Constitucional y desarrolla así en uno de sus pronunciamientos:

La responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro sistema jurídico, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, definido como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo; una acción u omisión imputable al Estado, que se presenta cuando la Administración Pública no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas; y una relación de causalidad, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, que exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que

⁹⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia citada.

el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente⁹⁹.

Por otro lado, en el fallo antes citado indicó adicionalmente el alto organismo que antes de la Constitución Política de 1991 no existía en el ordenamiento jurídico una previsión normativa referida específicamente a la responsabilidad patrimonial del Estado, razón por la cual consideró pertinente el siguiente planteamiento en torno al tema:

... La responsabilidad estatal se concibe como una institución de origen netamente jurisprudencial a partir de la jurisprudencia desarrollada en sus inicios por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por el Consejo de Estado, con sustento en las disposiciones del Código Civil que regulaban el tema de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho privado. Respecto al aporte de la Corte Suprema de Justicia, este inicia con la sentencia de octubre 22 de 1896, donde se considera que a pesar de que las entidades estatales sean personas jurídicas y, por tanto, irresponsables penalmente por los daños que ocasionarán a los ciudadanos, sí se encontraban obligadas objetivamente a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos. Con esta decisión se evidencian las modalidades concretas: la responsabilidad indirecta, la responsabilidad directa y la falla en el servicio, que acogerá posteriormente la jurisdicción contencioso administrativa. A partir de la expedición de la ley 167 de 1941, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado inicia su proceso de evolución y consolidación jurídica, y se le reconoce competencia al Consejo de Estado para conocer de las acciones reparatorias que se inicien contra las instituciones públicas. La jurisprudencia del Consejo de Estado fijó como requisitos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado: (i) la existencia de un daño antijurídico, (ii) que la acción u omisión desplegada sea imputable a las entidades públicas y (iii) que se presente una relación de causalidad material entre el daño antijurídico y el órgano estatal. Fue a instancias del constituyente de 1991 que acogiendo los criterios jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, se encargó de llenar ese vacío normativo respecto del instituto resarcitorio por actuaciones de los entes públicos y consagró en el artículo 90 de la Carta Política la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, responsabilidad que se proyecta indistintamente en los ámbitos precontractual, contractual y extracontractual¹⁰⁰.

Queda claro, entonces, que la responsabilidad patrimonial aparece expresamente en el mandato superior de 1991, y que a partir de la misma se obliga directamente al Estado a responder frente a cualquier daño antijurídico que pueda ocasionar,

⁹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado Ponente doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰⁰ *Ibíd.* Sentencia citada.

siempre y cuando se demuestre su nexo causal, puesto que el Estado tiene el deber de promover leyes, decretos, acuerdos, entre otros, que permitan, a través de sus entes, cumplir sus fines y funciones establecidos en la Carta Magna.

Como finalmente se trata de la posibilidad de intromisión estatal en un sector determinado de actividad, la satisfacción de la necesidad demandada se traduce en la asunción de responsabilidades estatales encaminadas a asegurar la prestación continuada y regular. Éstas se concretan en la garantía de existencia de los medios financieros, materiales y personales que hagan viable la implementación del servicio, y el ejercicio de competencias de vigilancia, control y regulación para cerciorarse que la cobertura y la calidad son requeridas¹⁰¹.

4.3.2 La responsabilidad patrimonial y la Constitución Política de Colombia. Es importante profundizar sobre las implicaciones que tiene el artículo 90 superior en cuanto a responsabilidad patrimonial, sobre todo teniendo en cuenta que a través de la acción u omisión de una autoridad pública podría llegar a generarse lo que se conoce como daño antijurídico. Sería esta razón suficiente por la cual, al tenor de dicho artículo, el desenvolvimiento de este tipo de eventos “exige que se presenten como mínimo tres requisitos para poder establecer la responsabilidad patrimonial del Estado: a) El daño antijurídico, b) Que dicho daño sea imputable al Estado y c) que el daño se haya producido por acción u omisión de una autoridad pública”¹⁰². Enseguida algunos planteamientos pertinentes y oportunos para la necesaria aprehensión de los requerimientos enunciados.

- **Sobre el daño antijurídico:** en Fallo 20097 de 2011, el Consejo de Estado se ocupa del respectivo concepto, no definido éste en nuestro medio ni por la ley ni por la Constitución; pero sí está definido por la doctrina, y es allí donde adoptando como referente al profesor y tratadista español Eduardo García de Enterría, el alto organismo expone que el daño antijurídico se define como: “el perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo”¹⁰³.

Asimismo, en el Fallo 21861 de 2012 la misma entidad afirma que para ser resarcible, el daño antijurídico deberá estar debidamente estructurado:

¹⁰¹ GIL BOTERO, E. (2012). La responsabilidad médica derivada de los actos administrativos en el sector salud. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

¹⁰² <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS19.pdf> (p. 35) (Consulta en 17 de agosto de 2017).

¹⁰³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 20097 del 26 de mayo de 2011. Radicación: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero.

Se torna imprescindible que se acrediten los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura–, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el [sic] ordenamiento jurídico, y iii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria¹⁰⁴.

En el mismo fallo se determina que la antijuricidad del daño “va encaminada a que no sólo se constate la materialidad y certidumbre de una lesión a un bien o interés amparado por la ley, sino que, precisamente, se determine que la vulneración o afectación de ese derecho o interés contravenga el ordenamiento jurídico, en tanto no exista el deber jurídico de tolerarlo”¹⁰⁵.

b) Sobre imputabilidad del Estado: la autora de la tesis titulada “El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano”, expone que la imputabilidad del Estado consiste “en la atribución jurídica –*imputatio iuris*– que del daño se hace a la administración pública y esta atribución depende de lo que se ha conocido jurisprudencialmente como el nexo con el servicio”¹⁰⁶; y afirma que para llegar a determinarlo se hace necesario

establecer o determinar si la actuación de la administración tuvo o no un vínculo o nexo con el servicio, de forma tal, que si dicho vínculo se presenta será la administración quien debe responder, de lo contrario, esto es, si tal vínculo no se presenta, se estará en presencia de una responsabilidad personal del funcionario, caso en el cual la administración debe asumir, ella sola, la obligación de responder puesto que deberá indemnizar el daño y repetir contra el funcionario si éste obró con dolo o culpa grave¹⁰⁷.

El Consejo de Estado, por su parte, considera que se entenderá por imputabilidad “la atribución jurídica que se le hace a la entidad pública del daño antijurídico padecido y por el que, por lo tanto, en principio estaría en la obligación de responder, bajo

¹⁰⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO–SECCIÓN TERCERA. Sentencia 21861 del 25 de abril de 2012. Radicado: 0500123250001994227901. (21.861). Consejero ponente doctor Enrique Gil Botero.

¹⁰⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia citada.

¹⁰⁶ IRISARRI BOADA, Catalina (2000). El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano (Tesis de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>

¹⁰⁷ *Ibíd.*

cualquiera de los títulos de imputación de los regímenes de responsabilidad, esto es, del subjetivo (falla en el servicio) u objetivo (riesgo excepcional y daño especial)”¹⁰⁸.

c) Sobre el daño ocasionado por autoridad pública: sobre el tema apunta Irisarri que el Estado deberá indemnizar los perjuicios causados por el daño que ocasione; pero destaca la importancia de que además de antijurídico, el daño “haya sido causado por una acción u omisión de las autoridades públicas, esto es, que el daño se produjo como consecuencia de una conducta desarrollada por la autoridad pública o como consecuencia de una omisión o ausencia en el cumplimiento de sus funciones, es decir, que la administración haya dejado de actuar cuando su obligación era hacerlo y por tal razón genera un daño”¹⁰⁹.

Los planteamientos expuestos permiten observar –en buena medida aunque no exclusivamente– que a partir de la Constitución Política de 1991 comenzó a delimitarse el tipo de responsabilidad que compete al Estado cuando en el ejercicio de sus funciones, y en especial al ser garante de salvaguardar los derechos de los ciudadanos, incurre –bien sea por imprudencia, impericia, negligencia, falta de conocimiento o culpa–, en acción u omisión que genera un daño antijurídico de cualquier tipo y que le es imputable; por ejemplo en el caso de aquellas personas que se sometieron a un procedimiento médico invasivo con un profesional no debidamente calificado pero que obtuvo la convalidación de un título sin que éste satisficiera los requerimientos previstos y exigidos por la ley colombiana.

En algunas ocasiones también pueden presentarse inconvenientes al momento de aplicar las previsiones legales para la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, pese a lo cual se otorga la certificación. Situaciones de este tipo conducen a que, especialmente respecto de profesionales en el área de la salud, ocurran negligencias y/o eventos originados por impericia, inexperiencia y/o conocimiento insuficiente, capaces de ocasionar irreversibles daños físicos y/o psicológicos, e incluso la muerte, a personas que se exponen a procedimientos médicos por profesionales con estudios en el extranjero e indebidamente habilitados por el Estado para su desempeño; esto último puesto que la convalidación de dichos estudios no ameritó el análisis de fondo requerido para detectar que ni los interesados ni la documentación satisfacían los requerimientos legales contemplados para dicho proceso.

Ahora bien, es función y deber del Estado, a través de sus funcionarios administrativos, regular y vigilar la convalidación en Colombia de títulos obtenidos en

¹⁰⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 20097 del 26 de mayo de 2011. Radicación: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero.

¹⁰⁹ IRISARRI BOADA, Catalina. Op. Cit.

el extranjero, entre los cuales los relativos a la profesión médica. Por tanto, cuando un funcionario –como representante de la administración pública–, en un acto de omisión o acción genera un daño antijurídico al convalidar títulos obtenidos en el extranjero, cualquiera que sea el área de desempeño, sin que dichos títulos satisfagan los requisitos exigidos por la ley, entonces será el Estado responsable de los perjuicios por incumplir con su deber de vigilar, controlar e inspeccionar el ejercicio de cada profesión en el territorio colombiano.

Así las cosas, es claro que sí existe una responsabilidad patrimonial del Estado al convalidar títulos obtenidos en el extranjero sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, y que dicha responsabilidad se halla constitucional y expresamente consagrada al tenor del artículo 90 superior. Más adelante, en el desarrollo del numeral 3.4 se analizará lo relativo al título de imputación que podría establecerse en este caso.

4.3.3 Inspección, Vigilancia y Control. Son funciones y acciones de tipo administrativo, preventivas y correctivas, tendientes a verificar y garantizar la adecuada prestación de un servicio público a cargo del Estado y la protección de derechos de los usuarios. Representan formas de intervención estatal, por lo regular asociadas a una potestad sancionatoria, razón por la cual la norma que asigna tales funciones debe ser una ley.

Aunque la ley no define “inspección, control y vigilancia”, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las Leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. Con base en tales disposiciones puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo¹¹⁰.

La inspección, vigilancia y control se define, según el INVIMA, como aquella función que está relacionada con la “responsabilidad estatal y ciudadana de proteger la salud individual y colectiva, consistente en el proceso sistemático,

¹¹⁰ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Sentencia del 16 de abril de 2015. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). Consejero Ponente doctor William Zambrano Cetina.

monitoreo de efectos en salud y acciones de intervención en las cadenas productivas, orientadas a eliminar o minimizar riesgos, daños e impactos negativos para la salud humana por el uso de consumo de bienes y servicios”¹¹¹. Adicionalmente, el Consejo de Estado se ha pronunciado y ha afirmado que estas funciones son “formas de intervención estatal que suelen ir acompañadas de una potestad sancionatoria, motivo por el cual la norma que asigne tales funciones debe tener rango legal”¹¹².

Conviene distinguir, con base en lo que ha propuesto el Consejo de Estado, las definiciones de inspección, control y vigilancia, haciendo claridad sobre cada una de ellas:

la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo.

Asimismo, la Ley 1122 de 2007, en su artículo 35, expone qué es y qué implica en el área de la salud cada una de las funciones de inspección, vigilancia y control:

A. Inspección: La inspección, es el conjunto de actividades y acciones encaminadas al seguimiento, monitoreo y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que sirven para solicitar, confirmar y analizar de manera puntual la información que se requiera sobre la situación de los servicios de salud y sus recursos, sobre la situación jurídica, financiera, técnica-científica, administrativa y económica de las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud dentro del ámbito de su competencia. Son funciones de inspección entre otras las visitas, la revisión de documentos, el seguimiento de peticiones de interés general o particular y la práctica de investigaciones administrativas.

B. Vigilancia: La vigilancia, consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para advertir, prevenir, orientar, asistir y propender porque las entidades encargadas del financiamiento, aseguramiento, prestación del servicio de salud, atención al usuario, participación social y demás sujetos de vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud, cumplan con las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud para el desarrollo de éste.

¹¹¹ https://www.invima.gov.co/images/pdf/inspeccion_y_vigilancia/direccion-alimentos/Articulacion_Entidades_Territoriales_Salud/25-Manual-IVC-para-ETS.pdf (Consulta en 8 de julio de 2017).

¹¹² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia citada.

C. Control: El control consiste en la atribución de la Superintendencia Nacional de Salud para ordenar los correctivos tendientes a la superación de la situación crítica o irregular (jurídica, financiera, económica, técnica, científico-administrativa) de cualquiera de sus vigilados y sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento legal bien sea por acción o por omisión.

En cuanto al control, se ha determinado que es una de las fuentes de supervisión estatal en la medida en que se permite sancionar e influir en las decisiones del vigilado pues, en las sentencias C-570 de 2012¹¹³ y C-851 de 2013¹¹⁴, coinciden en que “Mientras que la inspección y la vigilancia se consideran mecanismos leves o intermedios de control para detectar irregularidades en la prestación de un servicio o el desarrollo de una actividad, el control supone el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”.

A esta altura de la exposición cabe preguntarse válidamente a quién corresponde cumplir las funciones de Inspección, Vigilancia y Control. Para efectos del tema que viene desarrollándose, y con base en el artículo 189-22 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos", entre ellos, el de seguridad social en materia de salud, labor que cumple por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud,

... Organismo de carácter técnico, creado por la ley, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (decreto 1259/94 art. 1). Estas entidades ejercen las citadas funciones bajo la orientación y dirección del Presidente y deben actuar con estricta sujeción a las normas constitucionales y legales, pues es competencia privativa del legislador no sólo expedir las normas a las cuales debe ceñirse el Gobierno para el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control (art. 150-8 C.P.), sino también las que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (Art. 150-23, 365)¹¹⁵.

Es por ello que los principales objetivos y funciones de la Superintendencia Nacional de Salud son: “Consolidar la Superintendencia Nacional de Salud como un organismo técnico, rector del sistema de vigilancia, inspección y control, promover el mejoramiento de la calidad en la atención en salud, fortalecer la inspección, vigilancia y control del aseguramiento en salud, promover y fortalecer la participación ciudadana para la defensa de los derechos de los usuarios del

¹¹³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-570 de 2012. Magistrado Ponente doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹⁴ *Ibíd.* Sentencia C-851 de 2013 Magistrado Ponente doctor Mauricio González Cuervo.

¹¹⁵ *Ibíd.* Sentencia C-921 de 2001. Magistrado Ponente doctor Jaime Araujo Rentería.

sector salud”¹¹⁶, entre otros, como los dispuestos en el artículo 39 y 40 de la Ley 1122 de 2007:

Fijar las políticas de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud; exigir la observancia de los principios y fundamentos del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud; vigilar el cumplimiento de las normas que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud y promover el mejoramiento integral del mismo; proteger los derechos de los usuarios, en especial, su derecho al aseguramiento y al acceso al servicio de atención en salud, individual y colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud; velar porque la prestación de los servicios de salud se realice sin ningún tipo de presión o condicionamiento frente a los profesionales de la medicina y las instituciones prestadoras de salud; promover la participación ciudadana y establecer mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad, que deberá efectuarse por lo menos una vez al año, por parte de los actores del Sistema¹¹⁷.

Todo lo anterior teniendo además en cuenta funciones, objetivos y facultades que contemplan los artículos 39-40 de la Ley 1122 de 2007 “con el fin de que dicho servicio se preste de forma permanente, oportuna, con calidad, eficiencia y eficacia”¹¹⁸.

Asimismo, a través del Decreto Presidencial 1280 de 2002 (posteriormente declarado inexecutable en virtud de la declaratoria de INEXEQUIBILIDAD del art. 111 de la Ley 715 de 2001, conforme a la Sentencia C-097 de 2003, de la Corte Constitucional), se organizó el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud, que en su artículo primero estableció las siguientes definiciones:

- Sistema de Vigilancia, Inspección y Control: conjunto de organismos, agentes, normas y procesos de vigilancia, inspección y control, articulados entre sí para permitir el ejercicio eficaz y eficiente de las funciones de inspección, vigilancia y control en forma tal, que con observancia de los principios establecidos cumplan con los objetivos planteados en el presente decreto.
- Organismos de Vigilancia, Inspección y Control: organismos que tienen asignadas competencias de vigilancia, inspección y/o control del Sector Salud, los siguientes: El Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, el

¹¹⁶ <https://www.supersalud.gov.co/es-co/superintendencia/nuestra-entidad/objetivos-y-funciones> (Consulta en 5 de mayo de 2017).

¹¹⁷ COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 1122 de 2007.

¹¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 de 2001, Magistrado Ponente doctor Jaime Araujo Rentería.

Instituto Nacional de Salud, INS, las entidades territoriales y los Tribunales de Ética Médica y Odontológica.

- Sujetos de Vigilancia, Inspección y Control: Son sujetos de Vigilancia, Inspección y Control todas las personas naturales y jurídicas públicas, privadas o mixtas que estén obligadas a cotizar al sistema general de seguridad social en salud y aquellas que cumplan funciones de aseguramiento, financiamiento, administración, generación, gestión, programación, ejecución de recursos, prestación y control de los servicios de salud individual y colectiva, tengan o no regímenes excepcionales o excluidos de la Ley 100 de 1993, de acuerdo con las competencias legales asignadas.

Para finalizar, es importante resaltar el criterio de la Corte Constitucional en torno al tema:

... concluye la Sala, en primer término, que la facultad de inspección y vigilancia tiene un origen constitucional y un fundamento legal, ya que su ejercicio sólo procede de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y a partir de los parámetros y criterios generales determinados previamente por el Legislador. En segundo lugar, que cuando el Presidente de la República o el Gobierno ejercen funciones de inspección y vigilancia, en armonía con lo dispuesto por el artículo 189 Superior, lo deben hacer siempre con fundamento en la regulación legal previamente existente¹¹⁹.

4.4 RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO COLOMBIANO

Básicamente se reconocen en Colombia dos tipos de responsabilidad: contractual y extracontractual. La diferencia entre ambas radica en que la primera se deriva de un vínculo jurídico previo entre las partes, es decir, un contrato, mientras que la segunda se entenderá en aquellas circunstancias donde entre el afectado y el autor del daño no existía ningún vínculo de tipo contractual previo, pero se presenta un hecho que los vincula entre sí y del cual se generan daños y perjuicios que deberán indemnizarse.

Es importante también, para determinar si existe responsabilidad o no, considerar las implicaciones que existen frente al daño antijurídico; en este sentido se pronuncia la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal

¹¹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-782 de 2007. Magistrado Ponente doctor Jaime Araújo Rentería.

ha definido el daño antijurídico como "la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extra patrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar", por lo cual "se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo". Por consiguiente, concluye esa Corporación, "el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva¹²⁰.

Dentro del contexto temático que viene exponiéndose, a continuación se estudian los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva, con el fin de ir determinando los sistemas de imputación correspondientes a cada tipo de responsabilidad, y de esta forma sentar bases para determinar cuál de ellos se ajusta más a la responsabilidad extracontractual que debe asumir el Estado colombiano cuando se trata de actuaciones llevadas a cabo por profesionales a quienes convalidó un título obtenido en el extranjero que no cumplía los requerimientos mínimos exigidos por la ley.

4.4.1 Regímenes de responsabilidad. Enseguida una aproximación conceptual a las nociones de responsabilidad subjetiva y objetiva:

- Responsabilidad subjetiva: la responsabilidad civil subjetiva pretende que la reparación de los daños radique solo en aquellos casos en que el autor causare por su propia culpa. Sólo existirá "responsabilidad civil si el agente procede con culpa. La responsabilidad civil depende de la condición subjetiva de una actuación culposa"¹²¹:

Estas teorías sustentan que el fundamento de la responsabilidad civil se apoya en la conducta del autor del daño, es decir, que para determinar si se está en presencia de responsabilidad no basta con que se presente un daño, sino que es necesario que ese daño haya devenido del actuar doloso o culposo del autor del daño.

Es así como para establecer la responsabilidad extracontractual basada en la teoría subjetiva o teoría clásica de la culpa, es necesario que se presenten tres elementos, a saber: el daño, el actuar doloso o culposo el actor y la relación de causalidad entre el daño y el actuar doloso o culposo del sujeto generador del daño¹²².

¹²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-430 de 2000. Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell.

¹²¹ <https://temasdederecho.wordpress.com/tag/responsabilidad-civil-subjetiva/> (Consulta en 4 de septiembre de 2017).

¹²² IRISARRI BOADA, C. Op. Cit.

En definitiva, una vez establecida la presencia de estos tres elementos enunciados, se podrán establecer tanto la responsabilidad como la indemnización de los perjuicios generados por el daño.

- **Responsabilidad objetiva:** también conocida como teoría del riesgo, se apoya en la idea de que “todo daño debe ser reparado, independientemente de que el agente actúe o no con culpa en el momento de causarlo. No es necesaria ninguna actuación culposa -subjetiva- del agente; antes bien, basta con que el daño se ocasione para que deba repararse”¹²³:

El fundamento de la responsabilidad se encuentra en el hecho que produjo el resultado dañoso, sin importar si éste fue cometido con culpa o dolo. Lo relevante para establecer una responsabilidad es la presencia del daño y la relación de causalidad entre el hecho o acción ejercida y el daño. No es necesario analizar si quien realizó la acción lo hizo de una forma dolosa o negligente. Para indemnizar el perjuicio solo basta con demostrar la realización de una acción o la omisión y el nexo de causalidad entre ese actuar o esa omisión y el daño¹²⁴.

Así las cosas, puede afirmarse que “El criterio más aceptado para darle base a la responsabilidad objetiva es el de riesgo creado. Según este criterio la creación de un riesgo por una persona que le causa un perjuicio a otra, es el fundamente para que surja una obligación de reparar en cabeza de la persona que causa el daño”¹²⁵; y es allí donde encuentra fundamento la clasificación que los doctrinantes y las jurisprudencias ofrecen al respecto cuando aluden, por ejemplo, a Daño especial, Riesgo excepcional, Ocupación por trabajos públicos, Responsabilidad por actos administrativos, y la Acción in rem verso.

4.4.2 Sistemas de imputación de responsabilidad extracontractual del Estado.

Se consideran básicamente las siguientes modalidades:

▪ Tipos de Responsabilidad Subjetiva:

- **Falla en el servicio:** esta modalidad hace parte del régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del

¹²³ <https://temasdederecho.wordpress.com/tag/responsabilidad-civil-subjetiva/> (Consulta en 4 de septiembre de 2017).

¹²⁴ IRISARRI BOADA, C. Op. Cit.

¹²⁵ http://hipertexto-obligaciones.uniandes.edu.co/doku.php?id=responsabilidad_civil_objetiva (Consulta el 5 de septiembre de 2017)

Estado. Son entonces acciones u omisiones que se predicen de la administración y que en su funcionamiento, resultan en cualquiera de aquellas irregularidades generadoras de daños imputables al Estado, régimen tradicional en constante evolución, al margen de la responsabilidad objetiva reconocida positivamente en norma superior, consignada en el artículo 90 de la constitución política¹²⁶.

Se estima prioritario indicar que en el caso de la presente investigación, la falla en el sería el título de imputación, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado, toda vez que compete al legislador establecer los parámetros que se consideran necesarios para la convalidación de estudios realizados en el exterior; por ende el Estado deberá ceñirse a lo está establecido en la norma, y si algún funcionario de la administración llegare a convalidar de forma inadecuada, el Estado se verá en la obligación de responder por los perjuicios que se le fueren imputados.

- **Falla por retardo:** en relación con eventos de este tipo el Consejo de Estado- Sección Tercera expuso de tiempo atrás el siguiente planteamiento, a su vez reiterativo de jurisprudencia anterior:

Los elementos que perfilan la responsabilidad de la Administración por falla administrativa derivada del retardo y de cuya concurrencia surge el deber de reparar los daños que se ocasionen, se pueden resumir en los siguientes: i) la existencia para la Administración de un deber jurídico de actuar, es decir, la obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de ejercitar sus competencias y atribuciones en un plazo determinado por la propia ley o el reglamento, o en un tiempo razonable y determinable cuando se satisface el supuesto de hecho de las normas que regulan la actividad del órgano, acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; ii) el incumplimiento de esa obligación, es decir, la expedición tardía de un acto administrativo que finalice la actuación, por la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso. La demora debe ser injustificada, pues el solo transcurso del tiempo o incumplimiento de los plazos procesales para resolver no genera automáticamente un derecho a la indemnización; iii) un daño antijurídico, esto es la lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar; y iv) la relación causal entre la demora (funcionamiento anormal del servicio) y el daño. En síntesis, para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas del servicio de la administración derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, conclusión a la cual se llegará luego de señalar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos

¹²⁶ RUIZ, W. Op. Cit., p 1.

del tipo por el que se demanda la mora, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración¹²⁷.

Lo antes dicho implica que no solo se presentan retardos con justificación que pueden generar incumplimiento por parte del Estado, sino que deben tenerse en cuenta otros elementos de la responsabilidad como nexo causal, puesto que el daño puede ser o no por la falla por retardo de la Administración.

- **Falla por omisión:** al respecto es oportuno e ilustrativo el siguiente planteamiento del Consejo de Estado:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, la razón de ser de las autoridades públicas es la [sic] defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continúa, pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades públicas y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos. En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.

Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión¹²⁸.

¹²⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 4 de junio de 2008. Radicado 25000-23-26-000-1994-00158-01(14.721) Consejero Ponente doctor Ramiro Saavedra Becerra.

¹²⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 5737 de 11 de octubre de 1990. Radicado 5737. Consejero Ponente doctor Gustavo De Greiff Restrepo.

- **Falla por defectuoso funcionamiento de la administración:** tipo de responsabilidad enmarcado en la teoría de la falla en el servicio, razón por la cual se hace necesario probarla. El Consejo de Estado indica que es también importante en estos casos “acreditar la existencia del daño antijurídico, para deducir la responsabilidad patrimonial de la administración”¹²⁹.

La responsabilidad por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia se produce en las demás actuaciones judiciales necesarias para adelantar el proceso o la ejecución de las providencias judiciales. Esto es, cuando la lesión se haya producido en el giro o tráfico jurisdiccional, entendido éste como el conjunto de las acciones u omisiones propias de lo que es la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que pueden provenir no sólo de los funcionarios, sino también de los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, de los empleados judiciales, de los agentes y de los auxiliares judiciales¹³⁰.

Adicionalmente, oportuno señalar que el artículo 65 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) regula la responsabilidad tanto del Estado como de sus funcionarios judiciales, del siguiente modo:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

- Falla probada, anónima, presunta y relativa: otra de las tipologías de falla en el servicio que tienen cabida dentro de este régimen subjetivo de responsabilidad. El colombiano Ruiz, W. en texto de su autoría y antes citado, expone:

La falla probada es el tradicional régimen de responsabilidad en el que deben demostrarse por la parte interesada todos los elementos que la configuran como son la falla o falta, el daño y el nexo causal. La falla anónima presupone que el hecho dañoso fue por causa de la administración, aun cuando no se haya podido determinar la identidad del agente estatal del daño. La falla presunta de acuerdo con la doctrina admite la presunción de la falta en los eventos de responsabilidad médica con la actual consideración, en algunos casos, de la teoría de la carga dinámica de las pruebas [...]

¹²⁹ Ibíd. Sentencia 23 de enero 2015. Radicación número 760012331000199703251 01 (20.507) Consejero Ponente doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹³⁰ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia citada del 23 de enero de 2015.

La falla relativa por su parte, se basa en el principio de que “nadie está obligado a lo imposible” incluyendo al Estado, de manera que el incumplimiento de una obligación a cargo del Estado y que genere un daño antijurídico, debe estar precedida de las circunstancias y posibilidades concretas de prestar un servicio, de lo contrario la falla será relativa¹³¹.

4.5 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE A LA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS OBTENIDOS EN EL EXTRANJERO QUE NO SATISFACEN LOS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS POR LA LEY

Para la Corte Constitucional, es importante tener en cuenta que:

La fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo.

Igualmente no basta con que el daño sea antijurídico sino que además éste debe ser imputable al Estado; es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de autoridad pública. Esta imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto a veces, como lo han establecido la doctrina y la jurisprudencia, se produce una disociación entre tales conceptos. Por ello la Corte coincide con el Consejo de Estado en que para imponer al Estado la obligación de reparar un daño "es menester, que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un 'título jurídico' distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la '*imputatio juris*' además de la '*imputatio facti*'"¹³².

Por lo demás, también se puede establecer responsabilidad del Estado a “título de imputación de responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, ante la presunta ausencia de inspección, vigilancia y control”¹³³ a cargo de las autoridades competentes que el Estado ha dispuesto para cumplir con sus funciones; lo dicho, puesto que el hecho de delegar esas funciones no lo des-responsabiliza frente a las consecuencias (la lesión del paciente, ni las generadas por vicios en el consentimiento informado, por ejemplo) que puede generar un daño antijurídico en

¹³¹ RUIZ, W. (2010). Op. Cit., pp. 8-12.

¹³² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 1996. Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

¹³³ <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/724/477> (Consulta el 3 de agosto de 2017).

una víctima; lo cierto es que cuando una persona acude a una entidad de salud, pública o privada, asume que el profesional cuenta con los permisos y el aval del Estado para ejercer su profesión, pero llegado el caso en que la convalidación de un título obtenido en el extranjero no cumplió con los requisitos por ley establecidos, el Estado adquiere una responsabilidad a título de imputación subjetiva por falla en el servicio, fundada ésta en el régimen de responsabilidad subjetiva, y cuya materialización requiere la existencia un hecho que haya sido dañoso, que a su vez ocasione un daño antijurídico y que sea imputable al Estado. Lo dicho, en pronunciamiento del Consejo de Estado, Sentencia del 13 de julio de 1993, donde señalaba que “(...) el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva”.

Y adicionalmente se estima oportuno el criterio de la colombiana Armenta Ariza, quien emite su concepto en estos términos:

En el régimen de falla del servicio, por incumplimiento de sus obligaciones el Estado incurre en una falta anónima, la cual le es imputable a una actividad prestada por una entidad pública causante del perjuicio. Cuando se pretende reclamación de perjuicios basados en el régimen de falla en el servicio, no es necesario demostrar acción u omisión del servidor público en concreto ni tampoco determinarlo, basta con señalar que la falla es proveniente de una entidad pública¹³⁴.

A partir del análisis precedente, se logra establecer que efectivamente asiste al Estado una responsabilidad patrimonial-subjetiva por la falla en el servicio, en tanto precisamente le compete garantizar el derecho a la salud, a cuyo efecto desde la Constitución Política se asignan funciones de inspección, vigilancia y control, con el fin de que las diferentes funciones administrativas que cumple –en este caso las que corresponden al Ministerio de Educación frente a la convalidación de títulos obtenidos en el extranjero– estén orientadas al cumplimiento de los fines estatales. Con propósito puramente ilustrativo y para reforzar lo expuesto, enseguida se transcribe el texto del artículo 2 superior donde están consagrados tales fines:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas

¹³⁴ ARMENTA ARIZA, Angélica. El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación (2009). *Revista Via Iuris*. ISSN 1909-5759 * Número 6 * Enero-Junio * 2009, p. 88-112 (99)

residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Si en un caso determinado el Estado, a través del Ministerio de Educación, llegare a convalidar un título obtenido en el exterior que no satisface los requisitos exigidos por la ley colombiana, y ante una negligencia médica se lograra demostrar que el Estado avaló el ejercicio de ese profesional en el territorio colombiano, deberá responder también por los perjuicios generados, puesto que a través de sus funciones de vigilancia, control e inspección es deber suyo garantizar que tanto el profesional de la salud como el procedimiento aplicado, no vulneren ninguno de los derechos constitucionalmente consagrados.

Desde otro punto de vista, es importante analizar dos aspectos que son relevantes para la imputación de la responsabilidad del Estado: por un lado se cuestiona que sucede con las normas que rigen la convalidación en Colombia, pues es evidente que en los últimos años, un tema que nunca había sido legislado entra a regularse con una cantidad de leyes, decretos y resoluciones que aún se quedan cortas frente al problemática de convalidar los títulos extranjeros en nuestro país. Y por otro lado, existe la posibilidad de que existiendo normas que regulen el problema aquí planteado, el Ministerio de Educación no cumpla en su totalidad con las normas establecidas para la convalidación de títulos extranjeros, puesto que puede observarse en ambos casos, que las fallas desde lo administrativo, se pueden catalogar como causas eficientes del daño.

A continuación se entrara a analizar cada uno de los aspectos anteriormente citados: en cuanto al cuestionamiento de las normas y su aplicabilidad en la convalidación de títulos profesionales, se puede decir que aun las normas son ineficientes, puesto que aun así el Estado tenga un proceso para convalidar el título profesional, se queda corto ante como valorar la idoneidad en el ejercicio del profesional, en especial en el área de la salud.

Es así como de acuerdo a los problemas que el Estado va identificando (en la mayoría de los casos cuando hay un riesgo social alto a causa de la oferta y la demanda en cirugías estéticas, la globalización y los fenómenos sociales) el proceso de convalidación se va reestructurando, tanto así que Colombia cuenta con una nueva resolución 20797 que entra en vigencia para este mismo año, derogando la resolución 6950 de 2015, entre otros motivos por:

Que teniendo en cuenta múltiples factores asociados a la migración, al retomo de colombianos que han hecho sus estudios en el exterior y a la disponibilidad de una herramienta en línea (plataforma VUMEN), las solicitudes de

convalidación de títulos académicos han tenido un incremento significativo en los últimos años, por lo cual se requiere modificar el modelo en el que se fundamenta el trámite actual, para hacerlo más rápido, eficiente e idóneo y que mejore el funcionamiento del sistema de aseguramiento de la calidad.

Que Colombia ha pasado a ser un país receptor de población extranjera, factor que implica un cambio social, el cual requiere que el sistema educativo colombiano sea más accesible para aprovechar el conocimiento que está llegando al país.

Que la globalización y la internacionalización de la educación son determinantes en los procesos de aseguramiento de la calidad de los sistemas educativos de un país, por lo cual se hace necesario promoverlos y reconocerlos desde el Estado y garantizar que las cualificaciones obtenidas en el exterior cuenten con estándares de calidad en los países de procedencia.¹³⁵

Esta resolución fue reestructurada en colaboración con las embajadas, los organismos y agencias internacionales en fomento a la cooperación internacional de educación superior y El Ministerio de Educación, pues así, se considera que se podría garantizar mayor eficiencia en la información para los ciudadanos que deseen aplicar a la convalidación: “antes el requisito era para todos el mismo, se evaluaba la equivalencia de los planes de estudio y la carga académica (es decir, créditos e intensidad horaria) con respecto a la oferta de las universidades colombianas. Si se asemejaba, se les daban el visto bueno.”¹³⁶ Pero al analizar dicho procedimiento como se estaba realizando y al reconocer que la convalidación de títulos extranjeros:

Es un procedimiento que hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior, en virtud del cual se busca reconocer los títulos académicos obtenidos en el extranjero que asegura la idoneidad académica de quienes los obtuvieron. El proceso de convalidación implica la realización de un examen integral de legalidad y académico de los estudios, cuyo resultado permite garantizar que los títulos que superan la evaluación corresponden a programas académicos que tienen un reconocimiento oficial por parte de los países de origen y puedan ser reconocidos para todos los efectos legales dentro del territorio nacional.¹³⁷

Conllevo a la necesidad de que surja un tratamiento diferencial, pues en cualquier área, quien quiera realizar estudios en el extranjero deberá tener en cuenta como requisito fundamental, si la institución o universidad cuenta con garantías de calidad

¹³⁵ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACION. Resolución 20797 del 9 de Octubre de 2017.

¹³⁶ <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/asi-es-el-nuevo-proceso-para-convalidar-titulos-academicos-obtenidos-en-el-externo-articulo-717222> (Consulta el 2 de diciembre de 2017)

¹³⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACION. Resolución 20797 del 9 de Octubre de 2017.

en ese país. En cuanto a los títulos relacionados con el área de la salud “serán la excepción. Éstos seguirán evaluándose bajo el criterio de equivalencia, pues, como dice el MEN, “requieren de un proceso de verificación adicional para garantizar la idoneidad de estos profesionales”. De hecho, la salud es el área de donde más se reciben solicitudes de convalidación. Representan el 21%, seguidas por las de Ingeniería (20%) y las de Ciencias Sociales y Humanidades (16%).”¹³⁸

Es así como Colombia hasta no establecer un procedimiento claro y oportuno que garantice la eficacia, la idoneidad, y una mayor vigilancia, inspección y control en el área de la Salud particularmente, siempre se verá obligado a expedir resoluciones que permitan abordar y dar solución a los problemas de convalidación de títulos extranjeros, ya que estos solo se enfocan en la idoneidad academia, pero que sucede con la idoneidad en el ejercicio profesional?, pues es ahí donde debería considerarse el mayor problema en la convalidación de títulos extranjeros y hasta que no se tenga en cuenta este interrogante siempre nacerán nuevos decretos y resoluciones, que aún no dan una solución eficaz, pues al fin y al cabo en quien recae el mayor riesgo, siendo un trámite totalmente administrativo, serán los ciudadanos colombianos que se sometan a cualquier tipo de procedimiento estético, trayendo consigo consecuencias negativas y devastadoras en ese ser humano,

Por otro lado, es importante tener en cuenta que existiendo normas que regulen el problema de cuando una persona realiza sus estudios en el extranjero y quiere aplicar el conocimiento adquirido en Colombia, el Ministerio de Educación no cumple en su totalidad con las normas establecidas para la convalidación de títulos extranjeros, conllevando a que se presenten fallas que pueden relacionarse con causas eficientes del daño.

Lo anterior puede ocurrir con ocasión de que, en su momento se haya convalidado un título extranjero que no haya cumplido los requisitos de ley (más por intereses particulares de los funcionarios que representan la administración) y de allí, títulos similares que se hayan seguido convalidando, situación que es preocupante pues como ya se ha mencionado en varios acápite de este trabajo, aunque sea un trámite administrativo frente al Estado colombiano, el no tener en cuenta cada caso de convalidación en particular, por muy similar que sea, va en contra de las funciones establecidas desde la constitución política, pues es deber del Estado velar y regular las profesiones que impliquen riesgos sociales y más aún cuando esos estudios no se realizaron en el territorio colombiano.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que cuando el daño antijurídico y su respectivo nexo causal fueren consolidados, el Estado deberá responder por el título

¹³⁸ <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/asi-es-el-nuevo-proceso-para-convalidar-titulos-academicos-obtenidos-en-el-exterior-articulo-717222> (Consulta el 2 de diciembre de 2017)

de imputación de responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, según se indicó en el desarrollo de este apartado. Pero la Corte Constitucional afirma que:

Tradicionalmente en nuestro sistema constitucional, los mecanismos judiciales previstos para la protección de los derechos de las personas, se han dividido en: a) Mecanismos de protección inmediata de los derechos constitucionales (hábeas corpus, acciones públicas de inconstitucionalidad y nulidad); b) Mecanismos ordinarios, que se refieren a los derechos subjetivos y a intereses individuales legítimos (procesos civil y contencioso administrativo). La Constitución vigente avanzó más allá, al actualizar la Carta de los derechos fundamentales de la persona y a la vez, establecer medios más específicos y efectivos para su protección, como lo son la acción de tutela y las acciones populares y de grupo¹³⁹.

Las acciones populares a las cuales alude la Corte se consideran como una herramienta para la defensa y protección de derechos, que brinda la Constitución Política a los ciudadanos colombianos, para ser ejercidas ante el Estado o contra los particulares, dependiendo del derecho vulnerado. Dichas acciones se implementan para “evitar un daño, hacer cesar el peligro y restituir las cosas a su estado anterior, cuando este daño o peligro sean ocasionados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenazado violar los derechos o intereses colectivos”. A través de las mismas se busca prevenir la ocurrencia de diversas situaciones, entre las cuales aquellas que pudieran alterar la salud pública. Están consagradas en el artículo 88 superior, cuyo texto dice a la letra:

Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

La Ley 472 de 1998 desarrolla las Acciones Populares y Acciones de Grupo consagradas en el artículo 88 del mandato superior. En su artículo 2 la Ley se ocupa de las primeras señalando que “son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos” y que su objetivo principal consiste en prevenir y restaurar tales derechos e intereses. El inciso segundo del citado artículo 2 expone que “Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses

¹³⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente doctora Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano

colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible", y se interponen de un modo u otro atendiendo a quién viole o amenace los derechos o intereses colectivos. En este sentido el artículo 14 ibídem señala: "La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación y omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo". E inclusive es posible demandar sin que estén determinados los responsables, situación frente a la cual la Ley agrega: "En caso de existir vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos".

La acción popular se podrá instaurar contra entidades públicas o personas privadas que cumplen funciones públicas conoce la jurisdicción contenciosa administrativa¹⁴⁰.

Sobre el tema de acciones populares ilustra jurisprudencialmente la Corte Constitucional:

Característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo cual significa que para su ejercicio no es ni puede ser requisito, la existencia de un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta con que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran. Desde su remoto origen en el derecho romano, fueron concebidas para precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño¹⁴¹.

De ahí la especial importancia de esta herramienta jurídica, toda vez que permite salvaguardar los derechos de la sociedad protegiéndola de aquellas acciones u omisiones del Estado frente a los particulares, sobre todo si se tiene en cuenta que en su función de inspección, vigilancia y control aquel podría no ser tan eficiente como debiera, poniendo en riesgo –por citar solo un ejemplo– la salud pública como consecuencia de la convalidación inadecuada de títulos obtenidos en el extranjero por profesionales que ejercen en el territorio colombiano.

La Acción Popular es una herramienta que utilizan las personas con el propósito de exigir tanto la defensa como la protección de los derechos e intereses colectivos y al tener presente la importancia de esta acción, implica que cualquier persona a nombre de la comunidad, sin que se exijan requisitos sustanciales de legitimación y que en el ejercicio de su labor o en su diario vivir, identifique que existe un profesional de la salud, al cual se le ha convalidado un título extranjero de forma

¹⁴⁰ http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/acciones_populares.html# (Consulta en 18 de septiembre de 2017).

¹⁴¹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente doctora Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.

inadecuada, y sin necesidad de que se concrete un daño, podrá hacer uso de esta herramienta Constitucional con el fin de aportar a la protección de la comunidad respecto a sus derechos e intereses colectivos, en especial de la salud pública.

Lo anterior se da gracias a que la acción popular se convierte en un mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos de un grupo de personas, es decir, buscan prevenir mediante la interposición de esta acción posiblemente ocurra.

Por su parte las acciones de grupo, también consagradas en el artículo 88 superior, son definidas en el artículo 3 de la citada Ley 472 que a la letra dice: “Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad”.¹⁴². Y el inciso segundo ibídem señala que esta acción se ejercerá “... exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios”. Es decir, esta herramienta constitucional es útil cuando un grupo de personas se ve afectado y busca el reconocimiento de una indemnización.

¹⁴² COLOMBIA. Congreso Nacional. Ley 472 de 1998 artículo 46.

5. CONCLUSIONES

Es de resaltar que luego de un acucioso estudio de lo que implica para cualquier institución el convalidar un título profesional, podemos estar de acuerdo en que se adquiere una responsabilidad respecto al proceso de estudio, análisis, comparación y certificación de que dicho título que ha cumplido unos requerimientos para ser expedido, también cumple con los requerimientos del lugar en el cual ha de ser tenido en cuenta.

De lo anterior, es innegable que a nivel mundial se ha desarrollado alrededor del proceso de globalización, la posibilidad de que las personas realicen estudios en cualquier parte del mundo, en tanto las técnicas científicas y los métodos de aprendizaje y aplicación del mismo van orientados hacia un mismo fin, cual es mejorar los resultados de las técnicas que se aplican.

Más allá de considerar la ciencia médica como aquella que está encaminada a la atención del ser humano en pro de su bienestar y mejoramiento de su calidad de vida a través de la garantía de gozar de unos estándares mínimos de confort respecto a su integridad física y mental, debemos considerarla como una ciencia de aplicación técnica, en tanto se acepta a nivel mundial que la aplicación de tratamientos e intervenciones van siempre dirigidas a lograr la recuperación de la salud de las personas, por lo que se realizan diversos estudios encaminados a mejorar dichos tratamientos. Más aún, así vista la realidad se estima cada vez más válido y pertinente la idea de acudir a instituciones donde se imparte formación y capacitación, en procura de adquirir conocimientos aplicables a una profesión, que en el caso preciso que nos ocupa, es la medicina.

El problema radica en que no siempre las instituciones son suficientemente idóneas, en ocasiones su oferta es superior a las expectativas, carecen de la logística y el recurso humano requerido para responder con eficacia, y hasta otorgan títulos sin el debido soporte académico y con ello dan origen a eventuales riesgos y malas prácticas en el futuro. Sin desconocer que en el caso colombiano una segunda causa o manifestación del problema radica en la autoridad administrativa encargada de convalidar titulaciones obtenidas en el exterior, que muchas veces procede con ligereza y no investiga a fondo antes de emitir el aval. Precisamente de ahí devienen muchas de las desafortunadas consecuencias de un mal proceder profesional en cualquier especialidad, y es también ahí donde se origina la responsabilidad del Estado por falla en el servicio.

De todo esto, es necesario concluir, junto con lo que se ha expuesto en los marcos legal, conceptual, contextual y teóricos, que es necesario que, como se dijo en un principio, una institución se encargue de verificar que dichos conocimientos avalados por un título cumplan con la rigurosidad necesaria para poder ejercerse sobre las

personas. Para nuestro estudio, es claro que desde la constitución política se le asigna dicha responsabilidad al Estado, el cual debe ser garante de que sus asociados reciban conforme la doctrina internacional, los cuidados y tratamientos idóneos para la recuperación de su salud.

Desde esta perspectiva, se estima que el presente documento y la investigación que le dio origen, representan del mejor modo el insumo literario y analítico suficiente para afirmar sin duda que en el caso concreto colombiano compete al Estado –como garante de los derechos humanos de los ciudadanos, entre los cuales la salud, la vida, la integridad, por citar solo unos ejemplos– actuar como el abanderado en los procesos de estudiar, analizar, criticar, comparar y aprobar la idoneidad de títulos académicos adquiridos en el extranjero, si el conocimiento adquirido se ajusta a los mismos estándares para cada caso previstos por las instituciones educativas nacionales y, en definitiva, si dicha titulación legitima a quienes que cursaron y aprobaron estudios en otros países para ejercer profesionalmente en el país de manera correcta y responsable. En pocas palabras, el Estado –concretamente a través del Ministerio de Educación– tiene la obligación constitucional de verificar que estas personas que acudieron a centros académicos ajenos a su control y verificación, hayan adquirido los conocimientos y técnicas necesarias para desempeñar su labor en del territorio nacional.

Hay claridad en el sentido de que el Estado colombiano, a través del Congreso y del Ministerio de Educación, ha establecido unas pautas y procedimientos que deben cumplirse a cabalidad a efectos de la convalidación, exponiendo y exigiendo, los **conductos regulares, requerimientos a satisfacer y requisitos a evaluar con el fin de demostrar, que ese conocimiento adquirido en otro país es el equivalente a determinado conocimiento en Colombia. Sin embargo, no podemos olvidar que aunque las normas existan se debe determinar qué tan eficaces y oportunas son al momento de aplicarlas, pues como sucede en muchas ocasiones, pueden existir intereses de terceros o de empleados que cumplen funciones públicas, que puedan llegar a alterar esa aplicabilidad de la norma, viéndolo como simplemente un trámite administrativo, pero que sucede cuando de ese trámite se desprende un daño mayor en la sociedad?, por ello es importante reconocer que cualquier función que realice el Estado en inspección, vigilancia y control es fundamental para disminuir los riesgos sociales, que implica sobre todo el ejercicio profesional del área de la salud.**

Adicionalmente, en desarrollo de la exposición y como respuesta prioritaria al propósito investigativo trazado, se expuso en forma somera lo relativo a regímenes y títulos de responsabilidad del Estado; y en este aspecto, se logra determinar cuándo es imputable al Estado la reparación patrimonial, derivada de hechos antijurídicos que él mismo está llamado a controlar, prevenir y evitar. Al tenor de estos regímenes se advirtió que frente al incumplimiento de la responsabilidad en cabeza de la administración y/o entidades estatales, bien sea por negligencia, ineficiencia,

ausencia o por omisión, la modalidad más apropiada para hacer responsable al Estado sería la falla en el servicio, para que se indemnice al afectado, bajo el referente de haber faltado a los principios constitucionales de garantizar la aplicación y efectividad de la Ley.

Ahora bien, es cierto que en Colombia aplica el deber de solidaridad y responsabilidad frente a los actos propios, al tenor de lo cual quien genera un perjuicio está llamado a indemnizarlo; condición tal que debiera tener validez y eficacia respecto de aquellos “profesionales” de la salud que se desempeñan de manera irresponsable e incluso con un matiz de dolo eventual, engañando a los usuarios respecto de su formación e idoneidad.

En definitiva, desde todo criterio es viable concluir que efectivamente asiste al Estado la obligación de garantizar que aquellos profesionales que presentan títulos y certificaciones provenientes de instituciones extranjeras con el fin de ejercer en el país y aplicar aquí sus conocimientos, sí satisfagan los requerimientos legales previstos y que además se ajusten a los requisitos para quienes adquieren esos mismos conocimientos en instituciones educativas nacionales. Si dicha obligación estatal no es cumplida en debida forma, ante eventuales daños antijurídicos generados por la actividad de particulares avalados irregularmente por el Estado a través de la administración, estará llamado a responder patrimonialmente; puesto que si bien no fue causante directo del perjuicio, si es el indirectamente responsable de haber permitido, por omisión, negligencia o cualquier otra razón, que los directos responsables ejercieran profesionalmente actividades a todas luces generadoras de los daños y sus perjuicios subsiguientes.

Para finalizar, se estima que los contenidos desarrollados permitieron paso a paso, dar cuenta de la problemática, con una idea clara sobre cómo debiera funcionar el Estado frente a situaciones que dan lugar a su propia responsabilidad, y habiendo reconocido las consecuencias nocivas del deficiente desempeño de los procedimientos de convalidación, se tiene la posibilidad real de afirmar que efectivamente el Estado tiene una responsabilidad indemnizatoria frente a los afectados por prácticas médicas negligentes realizadas por profesionales beneficiados con la convalidación inadecuada de títulos académicos obtenidos por fuera del territorio nacional, quienes con base en ello desafortunadamente gozan del aval para realizar procedimientos invasivos sin ajustarse a los requerimientos legales, a los requisitos específicos de un determinado desempeño y sin contar la debida capacitación e idoneidad.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS, JURISPRUDENCIA

COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 1122 de 2007.

COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 472 de 1998 artículo 46.

COLOMBIA. CONGRESO NACIONAL. Ley 962 de 2005, artículo 1.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 5737 de 11 de octubre de 1990. Radicado 5737. Consejero Ponente doctor Gustavo De Greiff Restrepo.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 7 de octubre de 1999. Radicado número 12665. Consejera Ponente doctora María Elena Giraldo Gómez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 4 de junio de 2008. Radicado 25000-23-26-000-1994-00158-01(14.721) Consejero Ponente doctor Ramiro Saavedra Becerra.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 20097 del 26 de mayo de 2011. Radicación: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 19707 del 7 de julio 2011. Radicado 25000-23-26-000-1997-03369-01(19707). Consejera Ponente doctora Olga Mélida Valle De La Hoz.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sentencia 21861 del 25 de abril de 2012. Radicado: 0500123250001994227901. (21.861). Consejero Ponente doctor Enrique Gil Botero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SECCIÓN TERCERA. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de agosto de 2013, Radicado número: 25000-23-26-000-2001-01836-01. Consejero Ponente doctor Danilo Rojas Betancourth.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO-SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Sentencia del 16 de abril de 2015. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). Consejero Ponente doctor William Zambrano Cetina.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 3 de octubre de 2016. Radicado No. 05001233100019990205901. Consejero Ponente doctor Ramiro Pazos Guerrero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-377 de 1994. Magistrado Ponente doctor Jorge Arango Mejía.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-050/97. Magistrado Ponente doctor Jorge Arango Mejía.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1052 de 2003. Magistrado Ponente doctor Alfredo Beltrán Sierra.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-215 de 1999. Magistrada Ponente doctora Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 1996. Magistrado Ponente doctor Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-430 de 2000. Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-921 de 2001, Magistrado Ponente doctor Jaime Araujo Rentería.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-782 de 2007. Magistrado Ponente doctor Jaime Araujo Rentería.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-634 de 2011. Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado Ponente doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-956 de 2011. Magistrado Ponente doctor Jorge Iván Palacio Palacio.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-570 de 2012. Magistrado Ponente doctor Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-418 de 2013. Magistrado Ponente doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-232 de 2013. Magistrado Ponente doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-313 de 2014. Magistrado Ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-430 de 2014. Magistrado Ponente doctor Alberto Rojas Ríos.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución Número 1567 del 3 de junio 2004.

COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución 5547 de 2005

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015.

COLOMBIA. MINISTERIO DE EDUCACION. Resolución 20797 del 9 de Octubre de 2017.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 19 del 10 de enero de 2012.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1001 del 3 de abril de 2006.

CÓRDOBA, Marcelo. La cirugía estética como práctica sociocultural distintiva: un lacerante encuentro entre corporeidad e imaginario social. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 2, Año 2, pp. 37-48.

COTE, E. L. y GARCÍA, T. P. La práctica médica y sus controversias jurídicas. *Revista Cirujano General* Vol. 24 Núm. 3–2002. Asociación Mexicana de Cirugía General, A. C.

GIL BOTERO, E. (2012). La responsabilidad médica derivada de los actos administrativos en el sector salud. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

GONZÁLEZ S., Diana Carolina. Algunos interrogantes sobre la responsabilidad médica. *Revista Colombiana de Anestesiología*. 2012; 40(2) pp. 131-133.

HASTING CENTER. Los fines de la medicina (2007), 2a. ed. Barcelona Fundación Víctor Grifols i Lucas.

IRISARRI BOADA, Catalina (2000). El daño antijurídico y la responsabilidad extracontractual del Estado colombiano (Tesis de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá. En: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo (2004). Derecho constitucional colombiano, 7a. ed. Bogotá. TEMIS, pág. 323.

PUENTES, J. (2015). Una propuesta hacia la seguridad jurídica en homologaciones y convalidaciones académicas en Colombia: ambigüedades semánticas controladas. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá.

PIZARRO, C. Obligaciones y Responsabilidad Civil, Comentarios de jurisprudencia. Revista Chilena de Derecho Privado 17, pp. 241-245.- Recuperado en 25 julio de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-80722011000200008 &lng=es&nrm=iso

RAMÍREZ, Angee. Diseños metodológicos de la investigación (septiembre 19 de 2011). En: <http://es.slideshare.net/AngeeRamirez/diseos-metodolgicos-de-la-investigacin>

(Consulta en 5 septiembre 2016).

RUIZ, W. (2004). La responsabilidad médica en Colombia. *Criterio Jurídico*. V.4 p. 195-216.

SANCHO, H. y MATA, S. (2000). Reconocimiento y equiparación de títulos profesionales médicos: el caso de Costa Rica. *Acta Médica Costarricense*. vol.42 n.2.

CIBERGRAFÍA

COLOMBIA. MINTRABAJO. Todos por un nuevo país. Paz equidad educación. En: [http://www.mintrabajo.gov.co/PREGUNTAS_FRECUENTES%20\(3\).pdf](http://www.mintrabajo.gov.co/PREGUNTAS_FRECUENTES%20(3).pdf) (Consulta en 15 septiembre 2016).

<http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (Consulta en 5 septiembre de 2016).

<http://www.elspectador.com/noticias/salud/universidad-de-antioquia-cuestiona-convalidaciones-de-c-articulo-636690> (Consulta en 10 de octubre de 2016).

<http://www.universia.es/estudios/medicina/dp/715> (Consulta en septiembre 20 de 2016).

<http://www.elspectador.com/noticias/salud/minsalud-intenta-regular-cirugias-plasticas-articulo-658655> (Consulta en 3 de octubre de 2016).

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994_pr005.html (Consulta en octubre 8 de 2016).

<http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-91627.html> (Consulta en octubre 16 de 2016).

<https://secpre.org/pacientes/que-es-la-cirug%C3%ADa-pl%C3%A1stica> (Consulta en octubre 19 de 2016).

<http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (Consulta el 15 de octubre de 2016).

<http://www.definicionabc.com/general/curso.php> (Consulta en octubre 1 de 2016).

<http://definicion.de/especializacion/> (Consulta el 10 de octubre de 2016).

<http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350999.html> (Consulta en marzo 8 de 2017)

<https://registro.uniandes.edu.co/index.php/posgrados/tipos-de-posgrado> (Consulta el 8 de agosto de 2016).

<http://conceptodefinicion.de/medicina/> (Consulta el 10 de octubre de 2016).

RUIZ ORJUELA, W. Responsabilidad médica estatal. http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10783 (Consulta en octubre 8 de 2017).

La pesadilla de la cirugía plástica en Colombia (12 de junio de 2016) En: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9508-la-pesadilla-de-la-cirug%C3%ADa-pl%C3%A1stica-en-colombia.html> (Consulta en octubre 6 de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350999.html> (Consulta en marzo 30 de 2017).

<http://www.mintrabajo.gov.co/preguntas-frecuentes/migracion-laboral/extranjeros-en-colombia/2252-11-ique-es-la-convalidacion-de-titulos-y-homologacion-de-estudios-y-cuales-son-los-requisitos-para-su-tramite.html> (Consulta en abril 1 de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350672.html> (Consulta el 10 de marzo de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350995.html> (Consulta en abril 5 de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/CNA/1741/article-187346.html> (Consulta el 10 de abril de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-350670.html> (Consulta el 9 de octubre de 2017).

<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-196471.html> (Consulta el 8 de mayo de 2017).

<http://www.elpais.com.co/colombia/rechazan-decision-del-mineduacion-de-convalidar-titulos-de-cuestionados-cirujanos-plasticos.html> (Consulta en mayo 4 de 2017).

<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere5/TESIS19.pdf> (p. 35) (Consulta en 17 de agosto de 2017).

https://www.invima.gov.co/images/pdf/inspeccion_y_vigilancia/direccion-alimentos/Articulacion_Entidades_Territoriales_Salud/25-Manual-IVC-para-ETS.pdf (Consulta en 8 de julio de 2017).

<https://www.supersalud.gov.co/es-co/superintendencia/nuestra-entidad/objetivos-y-funciones> (Consulta en 5 de mayo de 2017).

<https://temasdederecho.wordpress.com/tag/responsabilidad-civil-subjetiva/> (Consulta en 4 de septiembre de 2017).

<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/724/477> (Consulta el 3 de agosto de 2017).

http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/acciones_populares.html# (Consulta en 18 de septiembre de 2017).

<https://www.elespectador.com/noticias/educacion/asi-es-el-nuevo-proceso-para-convalidar-titulos-academicos-obtenidos-en-el-exterior-articulo-717222> (Consulta el 2 de diciembre de 2017)

ANEXO 1. BREVE RESEÑA SOBRE PROYECTO DE LEY PARA REGLAMENTACIÓN DE LA CIRUGÍA PLÁSTICA, ESTÉTICA Y RECONSTRUCTIVA EN COLOMBIA

En su momento el proyecto de ley tuvo por objeto reglamentar el ejercicio de la cirugía plástica, estética y reconstructiva en Colombia, y establecer otras disposiciones relacionadas con los procedimientos quirúrgicos, estéticos e invasivos; los insumos y medicamentos aplicados a los pacientes; la creación del registro único de la profesión médica, y la responsabilidad solidaria de los productores, expendedores, comercializadores y quienes practican la cirugía plástica, estética y reconstructiva fue radicado el 4 de mayo 2012 y fue archivado en ese mismo año el 20 de junio por Tránsito de Legislatura, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, el cual establece que “Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren”.

Posteriormente, los Ministerios de Salud y Educación, Sociedades Científicas, la academia y el Congreso lograron nuevamente la construcción de un proyecto de ley que busca regular la oferta y realización de procedimientos médicos y quirúrgicos con fines estéticos: “Un aspecto importante de la iniciativa, a diferencia del primer proyecto que se hundió, es que tendrá que haber una homologación de títulos obtenidos en el exterior y una calificación de los cirujanos para garantizar la calidad del servicio. Y es que dentro de las denuncias que se han conocido recientemente, los especialistas tienen títulos, por ejemplo, de estudios en Brasil, pero con presuntas irregularidades en su convalidación. Por esa razón, en caso de ser aprobada la ley, el Ministerio de Educación verificará los logros académicos de cada especialista”¹⁴³.

Radicado nuevamente 24 de septiembre de 2014, se publicó la ponencia del primer debate el 28 abril de 2015, el cual fue aprobado el 3 de junio del mismo año. El 15 de septiembre de 2015 se realiza la ponencia del segundo debate, el cual fue aprobado el 25 de mayo de 2016 “.

El proyecto se configura como una ley especial para la regulación de la cirugía plástica, estética y reconstructiva dentro del marco general del ejercicio de las profesiones de salud. El autor del proyecto de ley, el senador Jorge Iván Ospina (Alianza Verde), explicó que la iniciativa apunta a construir por vía legislativa, que la cirugía plástica se adelante por personal idóneo y en condiciones de seguridad y salubridad para el paciente. El 25 de mayo de 2016 (PRENSA SENADO) la plenaria

¹⁴³ <http://www.semana.com/nacion/articulo/cirugias-plasticas-en-colombia-en-el-congreso-se-radica-proyecto-para-regular/483388> (Consulta en 7 de agosto de 2017).

del senado aprobó en la noche un proyecto de ley que reglamenta el ejercicio de la cirugía plástica, estética y reconstructiva en Colombia. Pero lamentablemente el 20 de junio del 2016 fue nuevamente archivado por tránsito de legislatura, y hasta la fecha no se ha retomado.