



REPÚBLICA DE COLOMBIA

**JUZGADO TREINTA Y TRES DE FAMILIA
BOGOTÁ D. C.**

Bogotá D.C, dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO: TUTELA

RADICADO: 33-2023-00119

ACCIONANTE: ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE

ACCIONADO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

A N T E C E D E N T E S:

Procede el despacho a resolver la acción de tutela instaurada por **ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE** en contra de **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, a fin de que se le ampare sus derechos fundamentales de petición, trabajo y mínimo vital.

Entre otros se citaron los siguientes hechos:

- Manifiesta la tutelante que, es ciudadana venezolana residente en Colombia.
- Indica la actora que, desde el 25 de enero de 2023 inició los trámites de convalidación de su título de especialista en Anestesiología, el cual le fue otorgado por la universidad del Zulia (Venezuela), solicitud a la que se le asigno el radicado N° 2023-EE-012483.
- Asegura la accionante que, en su caso se cumple a cabalidad con las exigencias establecidas en la Resolución 10687 del 9 de octubre de 2019 proferida por el Ministerio de Educación, misma solicitud que establece que la entidad aquí mencionada tiene un término máximo de 4 meses para darle respuesta a su solicitud de convalidación, es decir para el 25 de mayo de este año, la accionada debió darle respuesta a la actora.
- Memora la señora ZULEIMA que, al indagar por los canales de comunicación de la cartera ministerial le informaron que su trámite se encuentra en proceso aún, situación que se repite siempre que indaga de su petición.
- Finalmente asevera la quejosa que, por la omisión del Ministerio no ha podido conseguir un empleo que le permita colaborar con el sostenimiento de su familia.

P R E T E N S I Ó N D E L A C C I O N A N T E

“TUTELAR los derechos fundamentales de petición trabajo y mínimo vital, por la carencia de respuesta a mis solicitudes de convalidación del título profesional de Especialista en Anestesiología.

Que como consecuencia de lo anterior se ordene:

- Al Ministerio de educación Nacional que proceda de manera inmediata y sin más demoras a dar una respuesta de fondo a mis petitorios.
- Que dicha respuesta debe incluir la convalidación del título profesional Que se conmine a la entidad accionada a no incurrir en el futuro en proceder similares so pena de ser tenida en desacato.”

C O N T E S T A C I Ó N A L A M P A R O

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, conforme lo ordenado en el auto admisorio, procedió a descorrer el traslado de la presente acción, a través de **ANDRÉS LEONARDO MENDOZA PAREDES**, obrando en calidad de Coordinador del Grupo Interno de trabajo de Asuntos Legales de la Oficina Asesora Jurídica Interna, quien manifiesta que:

En representación de la entidad se opone a la prosperidad de las pretensiones ya que ninguna vincula al Ministerio de Relaciones Exteriores, y toda vez que, no se logra evidenciar que la entidad haya vulnerado o desconocido algún derecho fundamental aquí reclamado. Lo anterior, debido que la cartera ministerial no tiene competencia para convalidar títulos de educación superior otorgado por instituciones de educación superior extranjeras.

Finalmente, indica que la entidad administrativa carece de competencia para resolver de fondo la solicitud de la accionante, conforme a lo señalado en el Decreto 869 de 2016, configurándose para el presente asunto una falta de legitimación en la causa por pasiva.

La falta de legitimación por pasiva se configura cuando se vincula al desarrollo de un proceso a un actor o entidad que no tiene dentro del ámbito de sus competencias la posibilidad de dar solución a las pretensiones sometidas ante los jueces de instancia, esto por cuanto no es parte dentro del asunto a debatir.

En ese orden de ideas, conviene advertir que frente al Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene competencia para resolver las pretensiones presentadas por la accionante como quiera que dichas facultades no están atribuidas dentro de las funciones establecidas a esta Cartera Ministerial, en el artículo 4 del Decreto 869 de 2016, “Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.”

En conclusión, para el asunto objeto bajo estudio, se materializa una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez, que no existe un nexo de causalidad entre los hechos relacionados y la presunta vulneración de los derechos fundamentales o puesta en riesgo de estos, toda vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no tiene dentro de sus funciones convalidar los títulos de educación superior otorgado por instituciones de educación superior extranjeras de acuerdo con las normas vigentes, tal y como es la pretensión principal pretendida por la accionante, función que le corresponde al Ministerio de Educación Nacional atendiendo a lo establecido en el Decreto 5012 de 2009.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA - UAEMC, conforme lo ordenado en el auto admisorio, procedió a descorrer el traslado de la presente acción, a través de **CARLOS JULIO ÁVILA CORONEL**, obrando en calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien manifiesta que:

La accionante cuenta con Permiso por Protección Temporal No 1281753 por lo cual, se encuentra en condición migratoria regular y puede acceder a los servicios ofrecidos por el Estado. De igual manera, se debe precisar que

la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, toda vez que, la actuación sobre la cual se solicita protección corresponde a una actuación adelantada por el Ministerio de Educación, en tanto es dicha Entidad la competente para convalidar títulos obtenidos en el extranjero.

Se hace necesario señalar que, respecto a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, deberá decretarse la EXISTENCIA DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, teniendo en cuenta que: i) Esa entidad carece de competencia para atender las pretensiones incoadas por ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE. ii) La Unidad NO ha vulnerado de manera alguna los derechos fundamentales de la accionante.

Se tiene entonces, que la legitimación en la causa es una prerrogativa que se otorga a las partes procesales en contienda, que se traduce en el derecho a que el Juez o Tribunal de conocimiento se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de defensa o de oposición propuestas por la parte demandada.

Finalmente, solicita DESVINCULAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA de la presente acción de tutela, toda vez que se configura la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva y no existen fundamentos fácticos o jurídicos atendibles que permita establecer responsabilidad en cabeza de la Entidad que represento.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, conforme lo ordenado en el auto admisorio, procedió a descorrer el traslado de la presente acción, a través de **WALTER EPIFANIO ASPPRILLA CÁCERES**, obrando en calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica, quien manifiesta que:

Respecto de los argumentos expuestos por el accionante que, atendiendo la solicitud de convalidación del título de ESPECIALISTA EN ANESTESIOLOGÍA, otorgado el 28 de abril de 2021, por la institución de educación superior UNIVERSIDAD DEL ZULIA, VENEZUELA, radicada mediante el radicado No. 2023-EE012483, a nombre de ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE, esta fue resulta por parte de la Salas de Evaluación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES-. Sin embargo, en este momento, el documento en comento se encuentra en etapa de revisión y firmas.

Por lo anterior, surtido el proceso anteriormente mencionado, el cual hace referencia a características meramente formales para la expedición de la Resolución, la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional se pondrá en contacto para enviarla y notificarla correctamente. Situación de la cual se dará alcance al despacho una vez se cuente con el certificado de envío de esta.

Al respecto, es importante advertir que el proceso de programación de las Salas de Evaluación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- para efectos de rendir conceptos académicos, conlleva gestiones de planeación, despliegue administrativo y presupuestal que implica la emisión de un acto administrativo firmado por el Viceministerio de Educación Superior, en el que se incluyen las fechas de realización de salas, la designación de los miembros de la CONACES que asistieron a la sala programada, así como los honorarios y el registro presupuestal correspondiente, por lo que no es posible gestionar todas las solicitudes de manera inmediata y/o en lapsos cortos.

Por lo anterior, ante la imposibilidad actual por parte de este Ministerio de expedir actos administrativos de carácter inmediato, y en atención a que aún se está finalizando la etapa de revisión y firmas del expediente de

ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE, se solicita que, en caso de que se conceda la tutela, otorgue un plazo pertinente, para la expedición y envío de la resolución correspondiente.

Por último, el criterio aplicable al proceso de convalidación es el de evaluación académica, mediante el cual la CONACES o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título. Las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma o a la verificación de la condición de víctima en el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La solicitud de convalidación de títulos del área de la salud debe realizarse a través de la página web del Ministerio de Educación a través de la plataforma CONVALIDA. (El solicitante puede notificarse y hacer seguimiento del trámite a través de la plataforma CONVALIDA).

Finalmente, se advierte que la convalidación y la autorización para el ejercicio profesional, corresponden a trámites de diferente naturaleza. El primero, orientado al reconocimiento de efectos académicos y legales de un título de educación superior por parte del Estado y el segundo, referido a la autorización que confieren los colegios o agremiaciones profesionalmente legalmente facultadas para ejercer la función pública de autorización del ejercicio profesional, de manera que, la decisión de convalidar un título no implica la autorización para el ejercicio profesional.

Al respecto es oportuno indicar que dada la especial importancia social de estas profesiones, el proceso de convalidación establecido por los artículos 23 y siguientes de la Resolución 10687 de 2019, señala como requisito para su homologación una evaluación académica, por parte de la Sala del área de la salud de la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, requisito cuyo objetivo es encontrar la equivalencia con los programas ofertados en Colombia y que de suyo implica un estudio previo de la solicitud dada la complejidad del trámite en el cual se estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante. Así mismo, se tiene que la Sala del Área de la Salud de la – CONACES, genera un alto costo al Ministerio de Educación, razón por la cual se reúne esporádicamente para el estudio de las solicitudes.

En relación con la demora en el tiempo de respuesta de las solicitudes presentadas ante las autoridades públicas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que solo es infundada cuando se dan los siguientes presupuestos: (i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento y; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la tardanza (Corte Constitucional Sentencia T-292 de 1999).

Frente al particular, se tiene que el Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de agilizar y simplificar el trámite de convalidación de títulos de educación superior, adoptó diversas medidas entre las cuales se encuentran, la implementación de mejoras en la herramienta tecnológica que permite la realización del proceso 100% virtual, la ampliación en el número de colaboradores vinculados al Grupo de Convalidaciones y por

último, el aumento de la cantidad de sesiones de las Salas de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES. Medidas que prueban la diligencia con la que ha actuado esta Cartera Ministerial.

Finalmente solicita, se nieguen las pretensiones del accionante, por cuanto no se ha producido violación a derecho fundamental alguno y en caso de que proceda la tutela de los derechos pretendidos, se solicita un tiempo adicional, con la finalidad de garantizar el debido proceso administrativo y cumplir con la etapa de revisión y firmas, y posterior notificación por la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional.

TRÁMITE PROCESAL

La mencionada acción fue admitida por auto del cinco (5) de junio de 2023, en el que se ordenó la notificación a la entidad accionada y se le concedió el termino perentorio de dos (2) días, para que se pronuncie sobre los hechos sustento de la presente tutela.

Se encuentra el presente asunto para decidir y a ello se procede, observándose que no se ha incurrido en causal de nulidad que invalide lo actuado, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES :

1.- Teniendo en cuenta las normas de reparto previstas en el Decreto 333 de abril de 2021 y lo señalado en el Decreto 2591 de 1991, gravita la competencia en este Despacho para pronunciarse sobre la presente demanda de tutela, atendiendo igualmente la calidad de las partes.

2.- La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando los mismos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades o particulares en ciertos casos.

La finalidad última de esta causa constitucional es lograr que el Estado, a través de un pronunciamiento judicial, restablezca el derecho fundamental conculcado o impida que la amenaza que sobre él se cierne se configure.

3.- Se encuentra que las exigencias del petitum se centran en que se ordene al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, conteste de fondo la solicitud de convalidación del título que la actora radicó el 25 de enero de 2023 cuyo radicado asignado es 2023-EE-012483.

4.- El derecho de petición, se define como la facultad de presentar solicitudes respetuosas a las entidades públicas y privadas y de obtener respuesta oportuna, clara, completa y de fondo al asunto solicitado.

Conforme lo ha resaltado la H. Corte Constitucional en Sentencia T-487/17, es:

“a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de

manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo.”

En orden a lo anterior, la contestación plena es aquella que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses y en el caso que aquí nos ocupa, se observa que el derecho de petición esta siendo trasgredido por la entidad accionada, pues ni siquiera con la notificación del presente trámite tutelar acreditaron respuesta a la solicitud presentada por la actora desde el 25 de enero de 2023 con número de radicado 2023-EE-012483, pues la sola manifestación de que el acto administrativo que resuelve la petición de la tutelante se encuentra en proceso de revisión y de firma, no es la respuesta de fondo y detallada que se le debe emitir a la señora ZULEIMA.

Ahora si bien es cierto la solicitud objeto aquí de discusión hace parte de un trámite administrativo, no es de recibo por este Despacho que después de más de 4 meses, la entidad ministerial ni siquiera le haya indicado el trámite en el que se encuentra su solicitud, le haya explicado cual es el procedimiento adoptado por la institución para resolver su trámite de convalidación, ni mucho menos se ha tomado la molestia de explicarte a la tutelante las razones del porque la demora, pues no basta con decir que se trata de un trámite administrativo la homologación de títulos educativos y que por ese hecho, la entidad no ha podido resolver la solicitud del 25 de enero de 2023.

5.- En relación con el derecho fundamental al trabajo, el artículo 25 de la Constitución Nacional, contempla:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. La H. Corte Constitucional en Sentencia T-611/01, sobre su interpretación constitucional, consideró, “La interpretación constitucional recae sobre un objeto de mayor complejidad el derecho al trabajo como uno de los valores esenciales de nuestra organización política, fundamento del Estado social de derecho, reconocido como derecho fundamental que debe ser protegido en todas sus modalidades y asegurar el derecho de toda persona al desempeño en condiciones dignas y justas, así como los principios mínimos fundamentales a los que debe sujetarse el legislador en su desarrollo y la obligación del Estado del desarrollo de políticas de empleo hacen del derecho al trabajo un derecho de central importancia para el respeto de la condición humana y cumplimiento del fin de las instituciones. La interpretación que surge de la dimensión constitucional descrita no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales. La protección del derecho al trabajo desde la interpretación constitucional tiene el propósito de optimizar un mandato en las más altas condiciones de racionalidad y proporcionalidad sin convertirlo en el derecho frente al cual los demás deben ceder”.

Igualmente, la alta Corporación Constitucional, en sentencia T-581A/11 sobre el mínimo vital de subsistencia,

“El concepto de mínimo vital, de acuerdo con la jurisprudencia, debe ser evaluado desde un punto de vista desde de la satisfacción de las necesidades mínimas del individuo, por lo cual es necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, haciendo una valoración que se encamine más hacia lo cualitativo que a lo cuantitativo, verificándose que quien alega su vulneración tenga las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana”.

De cara a lo anterior, se observa que, no obra fundamentos fácticos que indiquen que con el actuar de la entidad accionada, la actora no pueda acceder a ofertas laborales que le puedan procurar un mínimo vital para ella o para su familia, pues no acredita en ninguna parte de este trámite tutelar, que sin la convalidación del título no puede acceder a ninguna oferta laboral y que a causa de ello no pueda conseguir los recursos que le permita subsistir.

De otro lado, es importante ponerle de presente a la señora ZULEIMA, que respecto a su pretensión de que esta Falladora ordene al ministerio accionado que en la respuesta incluya la convalidación su título de educación superior, no le está dado a esta jurisdicción entrar a reemplazar al funcionario natural que, en línea de principio, es el llamado a resolver ese litigio, ni mucho menos sustituir los mecanismos ordinarios, pues ello equivaldría, ni más ni menos, a una intromisión indebida de sus competencias, máxime cuando este estrado no es el competente para determinar si se le debe homologar el título profesional de especialista en anestesiología, pues esta instancia únicamente está obligada a proteger los derechos fundamentales presuntamente quebrantados.

Basta con todo lo anteriormente expuesto, para indicarle a las partes que el amparo constitucional solicitado saldrá avante respecto del *derecho de petición*, pues con diamantina claridad se concluye que a la fecha la actora sigue sin recibir una respuesta de fondo a su solicitud presentada el 25 de enero de 2023, ya sea en pro de sus beneficios, pues lo que realmente interesa es que la respuesta sea congruente, completa y oportuna conforme lo explicado en líneas precedentes.

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL JUZGADO TREINTA Y TRES DE FAMILIA DE BOGOTÁ, D.C., ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NO TUTELAR los DERECHOS de TRABAJO y MINÍMO VITAL incoados por ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

SEGUNDO: TUTELAR el DERECHO de PETICIÓN incoado por ZULEIMA ISABEL ÁVILA DUARTE en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

TERCERO: ORDENAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL que a través de su representante legal o quien haga sus veces, y en el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, si aún no lo ha hecho, proceda a CONTESTAR de fondo, de manera clara, detallada, congruente, completa el derecho de petición radicado el 25 de enero de 2023 bajo el radicado No. 2022- EE-012483, conforme lo indicado en la parte considerativa de esta providencia.

CUARTO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a la accionante y a las entidades accionadas por el medio más expedito y eficaz, según lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMITIR a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de no impugnarse esta sentencia (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,
La Juez

GLORIA VEGA FLAUTERO

YPEM

Firmado Por:
Gloria Vega Flautero
Juez
Juzgado De Circuito
De 033 Familia
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **c5bc019c5e2bbc69121b09bb3a9f29772befadae459f3b289d5a843bc19d94d9**

Documento generado en 16/06/2023 03:47:39 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>