



## JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL

Ibagué, seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

<b>Tipo de proceso</b>	<b>Acción de tutela</b>
<b>Radicación:</b>	730013105006-2019-00309-00
<b>Accionante(s):</b>	NORMA CONSTANZA ORTIZ
<b>Accionado(a):</b>	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Y VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
<b>Providencia:</b>	Auto interlocutorio
<b>Asunto:</b>	Derecho de petición, debido proceso, igualdad, trabajo, mínimo vital, dignidad e integridad personal.

### ASUNTO A TRATAR

Procede este Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por NORMA CONSTANZA ORTIZ contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, y el VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

### ANTECEDENTES

NORMA CONSTANZA ORTIZ promovió acción de tutela, con el propósito que le sean amparados sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad y a la integridad personal. Como consecuencia de lo anterior, solicitó que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL convalide el título de maestría en estudios humanitarios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

Como sustento fáctico de su acción expuso que realizó maestría en estudios humanitarios en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México; que el 15 de enero del año en curso, solicitó su convalidación ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL a través de la plataforma VUMEN; que el 19 de febrero el Ministerio le informó que le asignó radicado N° PR-2019-0000772; que el 10 de abril del año en curso, la accionada dio concepto positivo de viabilidad al trámite, disponiendo el pago, el cual realizó en la misma fecha; que el 14 de mayo la plataforma VUMEN registró avance en su solicitud a la fase denominada "validación de criterio"; que la maestría realizada cumple con el criterio de acreditación o reconocimiento de calidad; que hasta el momento a la solicitud no se le ha dado respuesta en los términos legales.

### TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 28 de agosto del año en curso, se admitió la acción de tutela en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, y se vinculó al DIRECTOR DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR y al DIRECTOR DEL GRUPO DE VALIDACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

NACIONAL, a quienes se les concedió un término de 48 horas para que se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de esta acción constitucional.

Dentro del término, el Jefe de la Oficina Jurídica del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL dio respuesta a la acción, alegando la no vulneración de los derechos a la accionante, por cuanto la mora administrativa registrada es justificada y está enmarcada dentro del plazo razonable, atendiendo a la complejidad del trámite, y el aumento exponencial de solicitudes de convalidación de títulos que constituye un hecho insuperable (fls. 19-23).

Los demás accionados y vinculados a pesar de estar debidamente notificados, guardaron silencio (fls.16- 18).

### **CONSIDERACIONES**

Este Despacho es competente para conocer de la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017.

#### **PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde determinar si se debe amparar los derechos fundamentales de petición, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, a la dignidad y a la integridad personal deprecados por la actora.

#### **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela se erige como un mecanismo de rango constitucional, instituido para amparar los derechos fundamentales de las personas cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública; adicionalmente debe advertirse que este procedimiento tiene un carácter residual o subsidiario, y por tanto, sólo procede cuando la persona afectada en sus derechos fundamentales no dispone de otro medio de defensa judicial para que se restablezca el derecho vulnerado o para que desaparezca la amenaza a que está sometido, salvo que la acción de tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Bajo esta premisa, se tiene que el objeto esencial de la acción de tutela es garantizar la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales.

La H. Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela ha sido establecida como un mecanismo de carácter excepcional encaminado a la protección inmediata, directa y eficaz de los derechos fundamentales de las personas frente a las violaciones o vulneraciones de que pueden ser objeto, ora por las autoridades públicas, ora por los particulares en los casos previstos por la ley.

#### **DERECHO AL DEBIDO PROCESO**

El artículo 29 superior consagró el derecho al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. De igual forma, la jurisprudencia constitucional lo ha definido como un derecho fundamental que se aplica a toda persona que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa:

*“Como es sabido, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”. (Sentencia C 980 de 2010).*

En el ámbito administrativo, este derecho también ha tenido amplio desarrollo jurisprudencial, así en la sentencia antes rememorada se expresó:

*“Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

### **Debido proceso e incumplimiento de los términos en los procedimientos**

El incumplimiento en los plazos establecidos en los procedimientos, ha sido un tema ampliamente desarrollado jurisprudencialmente bajo el concepto de mora judicial injustificada, precisando que opera cuando existen retardos injustificados en el deber de administrar justicia.

En la sentencia T-186 de 2017, se concluyó que: *“Los derechos al acceso a la administración de justicia [a una justicia pronta y cumplida] y al debido proceso se encuentran íntimamente ligados, y su efectiva materialización depende en buena medida de la celeridad y eficiencia en el ejercicio de la jurisdicción”.*

En dicha providencia se rememoró lo expuesto en la sentencia T-708 de 2012 que a su vez reitera lo precisado en la T-297 de 2006, que contempló los requisitos para que opere la mora pueda ser considerada como lesiva en el ordenamiento jurídico:

*“Se reiteró que para definir la existencia de una lesión de los derechos fundamentales ante el retardo judicial, se requería valorar la razonabilidad del plazo y el carácter injustificado del incumplimiento, estableciendo que sí se da una mora lesiva del ordenamiento cuando se presenta: (i) el incumplimiento de los términos judiciales, (ii) el desbordamiento del plazo razonable, lo que implicaba valorar la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y la situación global del procedimiento, y (iii) la falta de motivo o justificación razonable de la demora. Advirtió, además, que (iv) el funcionario incumplido debía demostrar el agotamiento de todos los medios posibles para evitar el detrimento de las garantías de acceso a la administración de justicia y debido proceso...”*

En dicha providencia se trajo a colación la figura del plazo razonable, término que ha sido adoptado por la jurisprudencia, para referirse a aquellos eventos en que la extensión de los términos establecidos en la norma se hace *“justificable”*, atendiendo la complejidad y la intensidad del rol a desempeñar por el administrador de justicia en un determinado caso.

Ahora bien, este deber no resulta ajeno al ámbito administrativo, así lo sostuvo la Guardiania de Carta en la sentencia T-639A de 2011, en la que expuso que la mora judicial o administrativa que vulnera el derecho al debido proceso se caracteriza por: *“(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 análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora.”*

Adicionalmente, la alta Corporación precisó:

*“Por otra parte, la Corte ha puntualizado que no obstante los análisis que quepa hacer sobre la justificación del funcionario por la mora judicial, “el derecho a un debido proceso sin dilaciones injustificadas no pierde efectividad ni siquiera en aquellos supuestos en que los retrasos se deben a los defectos estructurales de la organización y funcionamiento de la rama judicial.” En tales eventos, para establecer que el retraso es justificado es necesario, además, mostrar que se han intentado agotar todos los medios que las circunstancias permitan para evitarlo”.*

Lo anterior permite concluir, que el derecho al debido proceso involucra la adopción de decisiones tanto judiciales como administrativas en los términos de ley, o en su defecto sin dilaciones injustificadas, pues la definición de las situaciones jurídicas requiere de celeridad, prontitud y eficiencia.

### **Procedimiento de convalidación de títulos otorgados en el exterior**

El Decreto 2012 de 2009 en el numeral 2.17 del artículo 2, establece como una de las funciones del Ministerio de Educación la de *“formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras”.*

En cumplimiento de lo dispuesto en el art 62 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 20737 de 2017 *“por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 6950 de 2015”.* El artículo 2 del citado acto administrativo establece que el proceso de convalidación se radica a través del sistema electrónico VUMEN o el que establezca el Ministerio de Educación Nacional. Dicho procedimiento está definido en el artículo 3 numeral 12, como el proceso de reconocimiento que efectúa el Ministerio sobre un título de educación superior otorgado por una institución autorizada en otro país, para que los títulos adquieran los mismos efectos académicos y jurídicos que tienen los otorgados por las instituciones de educación superior colombianas.

El capítulo III sección 1 de la mencionada Resolución, regula el proceso de convalidación. El artículo 8 define el concepto de viabilidad como la consulta que el ciudadano hace al Ministerio sobre la factibilidad de iniciar o no dicho proceso; de emitirse concepto positivo, se le comunica al solicitante el procedimiento para realizar el pago, según el parágrafo 1 de dicho artículo. Este procedimiento tiene como término el establecido en el numeral 2 del artículo 14 del CPACA, esto es, 30 días.

La sección II del mencionado capítulo regula el inicio del trámite y evaluación de la solicitud, el cual, según el artículo 9 inicia con el pago de la tarifa establecida posterior al concepto positivo de convalidación. El artículo 10 establece que una vez verificado el pago, el Ministerio inicia el examen de legalidad de la solicitud, y una vez superado, determina el criterio de convalidación aplicable, a saber, acreditación o reconocimiento de calidad; precedente administrativo; y evaluación académica.

El artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, establece un término de 2 meses para decidir en tratándose del criterio “acreditación o reconocimiento de calidad” y de 4 meses para los demás criterios, contra la cual procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y el de apelación ante la Dirección de la Calidad de la Educación Superior.

Como se puede observar, el procedimiento descrito tiene unos términos perentorios en cada etapa, y una vez iniciado el trámite de convalidación, la entidad tiene 2 o 4 meses para decidir, según el criterio que se aplique para la convalidación del título.

### **CASO CONCRETO**

En el asunto bajo examen, la actora solicita que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL convalide el título de maestría en estudios humanitarios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL manifestó que no le ha vulnerado derechos a la accionante, por cuanto la mora administrativa registrada es justificada y está enmarcada dentro del plazo razonable, atendiendo la complejidad del trámite, y el aumento exponencial de la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos que constituye un hecho insuperable.

De la documental allegada al plenario, se encuentra acreditado que el 15 de enero del año en curso, la señora NORMA CONSTANZA ORTIZ solicitó convalidación de maestría ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL a través de la plataforma VUMEN; que el 10 de abril del año en curso, la entidad dio concepto positivo de viabilidad al trámite para realizar el pago, el cual se efectuó en la misma fecha; que el 14 de mayo la plataforma VUMEN registró avance en su solicitud a la fase denominada “validación de criterio” (fl.7)

De lo anterior se obtiene que desde el 10 de abril, día en que se realizó el pago para el proceso de convalidación, hasta la fecha han transcurrido más de 4 meses, lo que evidentemente sobrepasa el término contemplado en la ley para decidir acerca de la convalidación del título o negación de la misma, ya sea que el criterio sea “acreditación o reconocimiento de calidad” que tiene un término de 2 meses, o de los demás, que contemplan un término máximo de hasta 4 meses.

Ahora bien, el Ministerio accionado expuso que la mora administrativa obedece a circunstancias insuperables como lo es la complejidad del trámite del procedimiento de convalidación, y el aumento desbordado de las solicitudes de esa naturaleza; sin embargo, no expuso circunstancias particulares que hagan que el trámite se torne complejo, tampoco especificó la cantidad de solicitudes allegadas, que tornen insuficiente la capacidad humana o logística para cumplir los términos establecidos en la norma, así como tampoco se adujeron medidas o planes de mejoramiento que permitan un mayor grado de agilidad en las respuestas para que se acerquen a los términos legales, y mucho menos se informó a la solicitante de aquellas circunstancias que han impedido la resolución de la petición, proponiendo un término de respuesta.

En conclusión, en el presente asunto para el Despacho se presenta mora administrativa injustificada que desborda el plazo razonable y vulnera el debido proceso en el trámite que se está surtiendo respecto a la solicitud presentada por la accionante, y en consecuencia se ordenará al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL que en el término de 15 días siguientes a la notificación de la presente decisión,

informe una fecha de decisión frente a la solicitud de convalidación, la cual no podrá ser superior a un mes contado desde la notificación de este fallo, y que deberá ser comunicada a la actora.

**DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Laboral del Circuito Judicial de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

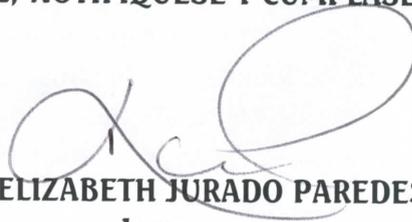
**PRIMERO.- TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora NORMA CONSTANZA ORTIZ, identificada con C.C. N° 1.110.446.822, por lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- ORDENAR** a la doctora MARÍA VICTORIA ANGULO SÁNCHEZ en su condición de MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL o a quien haga sus veces, para que en el término de 15 días siguientes a la notificación de la presente decisión, informe una fecha de decisión frente a la solicitud de convalidación radicada el 15 de enero de 2019 por la señora NORMA CONSTANZA ORTIZ, identificada con C.C. N° 1.110.446.822, la cual no podrá ser superior a un mes contado desde la notificación de este fallo, y que deberá ser comunicada a la actora.

**TERCERO.-** Notificar a las partes esta providencia, por los medios más expeditos y eficaces. (Artículo 30 del decreto 2591 de 1991)

**CUARTO.-** Si esta providencia no fuere impugnada, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión. (Artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**KAREN ELIZABETH JURADO PAREDES**  
Juez.