



JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL

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

Tipo de proceso	Acción de tutela
Radicación:	730013105006-2019-00374-00
Accionante(s):	IVONNE NATALIA CARVAJAL GONZÁLEZ
Accionado(a):	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Providencia:	Sentencia de tutela
Asunto:	Derecho de petición.

ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por IVONNE NATALIA CARVAJAL GONZÁLEZ, identificada con la cédula de ciudadanía N° 65.632.918, contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, a la que se vinculó a la MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, al DIRECTOR DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR y al DIRECTOR DEL GRUPO DE CONVALIDACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

ANTECEDENTES

IVONNE NATALIA CARVAJAL GONZÁLEZ promovió acción de tutela, con el propósito que le sean amparados sus derechos fundamentales, y en consecuencia que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR dé respuesta de fondo a la solicitud de convalidación de títulos de educación superior, radicada el 1º de agosto de 2018.

Como sustento fáctico de su acción expuso que el 1º de agosto de 2018 solicitó la convalidación del título “*Master Universitario en Liderazgo y Dirección de Centros Educativos*” otorgado por la Universidad La Rioja-España, por el “*Master en Dirección de Gestión de Centros Educativos*”; que el 14 de noviembre de 2018 se generó recibo de pago, y una vez cancelado, se asignó el radicado N° CNV-2018-0007251; que el 11 de julio de 2019 el proceso avanzó hasta la fase “*validación de criterio*”; que debido a la mora en el trámite, el 2 de agosto de 2019 elevó derecho de petición alegando igualdad, ya que se han reconocido convalidaciones presentadas con posterioridad; que ha consultado ante la accionada el estado del trámite y le han informado que se encuentra para “*revisión de firmas*”; que su compañera Martha Gabriela Arias Ospina quien realizó solicitud posterior a la suya, le fue reconocida la convalidación mediante Resolución N° 008801 del 23 de agosto del año en curso.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 25 de octubre del año en curso, se admitió la acción de tutela en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR y se vinculó a la MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL, al DIRECTOR DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR y al DIRECTOR DEL GRUPO DE CONVALIDACIONES 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 que la mora administrativa registrada resulta 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. 54-58).

Los demás accionados y vinculados a pesar de estar debidamente notificados, guardaron silencio.

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 el derecho fundamental de petición, deprecado 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. En la Sentencia C-980 de 2010, la Guardiana de la Carta precisó:

“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”.

Y en torno al ámbito administrativo, 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 desarrollado jurisprudencialmente bajo el concepto de mora judicial 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 reiteró lo precisado en la T-297 de 2006, que contempló los requisitos para que 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 Guardiana 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- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR dé respuesta de fondo a la solicitud de convalidación de título de educación superior, radicada el 1º de agosto de 2018.

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL manifestó que no le ha vulnerado derechos fundamentales 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.

Ahora bien, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad de la causa fáctica de la tutela en dos escenarios: *“i) Cuando la autoridad o particular accionado omite completamente dar respuesta a la solicitud elevada por el juez constitucional; ii) cuando la autoridad o particular da respuesta a la solicitud, pero esta se hace meramente formal, pues en el fondo no responde al interrogante planteado por el funcionario judicial”* (T-030/18. Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, ante la presunción de veracidad aplicada por la respuesta meramente formal emitida por el Ministerio de Educación, y de la documental allegada al plenario, se encuentra acreditado que el 24 de abril de 2018 la accionante superó los estudios conducentes a la obtención del título universitario *“Master Universitario en Liderazgo y Dirección de Centros Educativos”* cursados en la universidad Internacional de la Rioja (fls.10-12); que el 1º de agosto de 2018 la promotora solicitó la convalidación del mencionado título por el *“Master en Dirección de Gestión de Centros Educativos”*; que el 14 de noviembre de 2018 fue generado recibo de pago el cual procedió a cancelar por lo que se generó el radicado N° CNV-2018-0007251 (fl. 33, 6); que Martha Gabriela Arias Ospina identificada con la cédula de ciudadanía N° 24.810.508 realizó solicitud de convalidación de título y le fue reconocida mediante Resolución N° 008801 del 23 de agosto del año en curso (fl.34).

De lo anterior se obtiene que desde el 14 de agosto de 2018, día en que se realizó el pago para el proceso de convalidación, hasta la fecha han transcurrido más de 14 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 en particular 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.

Además, si bien desde el auto admisorio de la acción constitucional se requirió al accionado para que aportara el trámite surtido a la solicitud de Martha Gabriela Arias Ospina, el Ministerio no lo hizo, por lo que se entiende bajo la figura de presunción de veracidad, que ésta fue iniciada con posterioridad a la petición de la actora y resuelta con anterioridad, lo que permite evidenciar que se está dando un tratamiento desigual e injustificable en el trámite de las solicitudes de esta naturaleza.

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 impartido 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:

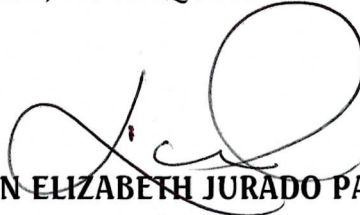
PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la señora IVONNE NATALIA CARVAJAL GONZÁLEZ, identificada con la cédula de ciudadanía N° 65.632.918, por lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

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 presentada el 1 de agosto de 2018 por la señora IVONNE NATALIA CARVAJAL GONZÁLEZ, identificada con la cédula de ciudadanía N° 65.632.912, 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.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'K' followed by a large 'J' and a smaller 'P'.

KAREN ELIZABETH JURADO PAREDES
Juez.