



JUZGADO SEXTO LABORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL

Ibagué, once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Tipo de proceso	Acción de tutela
Radicación:	730013105006-2021-00017-00
Accionante(s):	MARIA ALEJANDRA LONDOÑO RAMOS
Accionado(a):	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Vinculado(s):	MINISTRA DE EDUCACION, DIRECCION DE GRUPO DE CONVALIDACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y el DIRECTOR DE CALIDAD PARA A EDUCACION SUPERIOR.
Providencia:	Sentencia de tutela
Asunto:	Derecho de petición.

ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por MARIA ALEJANDRA LONDOÑO RAMOS, identificada con la cédula de ciudadanía N°1.110.540.045, 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

MARIA ALEJANDRA LONDOÑO promovió acción de tutela, con el propósito que le sean amparados sus derechos fundamentales, y en consecuencia se ordene al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR dé respuesta al recurso de reposición y subsidio apelación interpuesto el día 23 de agosto del 2020 en contra de la resolución que negó la solicitud de convalidación del título otorgado en el exterior.

Como sustento fáctico de su acción expuso que el 9 de febrero del 2019 se registró en la plataforma de Convalidaciones del Ministerio de Educación Nacional y el 12 de febrero del 2019 radicó documentación requerida para dicho trámite bajo No. de radicado PR-2019—0002664; que al no obtener respuesta, 5 meses después radicó petición con radicado núm. 2019-ER-201069; que ante el silencio de la entidad, el 8 de agosto del 2019 escribió al chat del Ministerio de Educación.

De igual forma sostiene que el 9 de septiembre del 2019 el ente ministerial a través del correo electrónico le solicitó adjuntar documento denominado "*certificado de programa académico*" a lo que procedió el día 11 de septiembre del mismo año en la plataforma; que el Ministerio de Educación Nacional expidió la resolución 010687 del 9 de octubre del 2019 generando una nueva realidad jurídica. Así mismo, informó que, en enero del 2020 ingresó a la plataforma "*MEN*" advirtiéndole que su solicitud de convalidación fue archivada en razón a que hacía falta la documentación solicitada el 9

de septiembre del 2019 y que fue radicada el 11 de septiembre siguiente.

Por último, expresó que a finales de enero del 2020 volvió a registrarse en la plataforma para iniciar por segunda vez el proceso de convalidación, radicando la documentación en la plataforma del Ministerio Público el 29 de febrero del 2020 con radicación No. 2020-EE-045549; que el 6 de agosto del 2020 le notificaron a través de correo electrónico la resolución 014436 a través de la cual se le niega la convalidación de título, por lo que el 23 de agosto interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, sin que a la fecha se le haya notificado la respuesta a los recursos.

TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto de 3 de febrero 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; sin embargo, manifestó que el recurso se programará de forma prioritaria en la primera sala del 2021.

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 debido proceso, 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. 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 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 Guardiania 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 advirtió 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 5012 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 010687 de 2019 “*por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 del 2017*”. Los artículos 3 y 4 del citado acto administrativo establecen los documentos generales y específicos que deberá radicar el peticionario a través del sistema de información de convalidaciones del Ministerio de Educación Nacional.

La sección I de la mencionada resolución, regula el proceso de convalidación. El artículo 8 define el inicio del trámite, el cual despunta con el registro de la documentación prevista en los artículos 3 y 4 anteriormente mencionados. Cargado los documentos, el sistema genera un recibo de pago el cual debe ser cancelado en los 30 días siguientes, so pena de que el asunto sea cerrado y el solicitante deba iniciar un nuevo el proceso.

El artículo 9 establece que si la información radicada no es suficiente para emitir un concepto que decida de fondo la solicitud, el Ministerio de Educación requerirá al peticionario para que dentro de los 15 días hábiles siguientes complemente la información, y en el evento en el que el solicitante no la adjunte se entenderá desistido el trámite.

Por su parte, 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 al recurso presentado el día 23 de agosto del 2020 en contra de la resolución 014436, por medio de la cual se le negó la convalidación del título otorgado en el exterior.

En el presente asunto se encuentra acreditado que, el 12 de febrero del 2019 la accionante radicó la documentación en la plataforma del Ministerio de Educación Nacional con la finalidad de dar inicio al proceso de convalidación al título universitario otorgado en el exterior, proceso que terminó con decisión de archivo mediante auto 2020-00005 del 22 de enero del 2020 debido a que no se pudo generar un concepto de viabilidad por ausencia en los documentos radicados. Así mismo, está demostrado que el 29 de febrero del 2020 la accionante dio inicio nuevamente a la solicitud de convalidación bajo el radicado núm. 2020-EE-045549 conforme a la certificación expedida por el Ministerio de Educación Nacional el día 1 de febrero del año en curso, visible a folio No.10 del archivo PDF 003 del expediente digital.

Además, de las pruebas allegadas tiene asiento probatorio que el Ministerio de Educación Nacional el 6 de agosto del 2020 a través de la resolución 014436 resolvió la solicitud de convalidación de la señora Londoño Ramos negando la convalidación e informándole la procedencia de los recursos de ley. Igualmente, está demostrado que la accionante el 23 de agosto del 2020 radicó recurso de reposición en subsidio apelación.

El art 86 de la Ley 1437 del 2011 establece que: *“Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.”*

De lo anterior se desprende que, desde el 23 de agosto de 2020, día en que se radicó el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, hasta la fecha han transcurrido 4 meses, lo que evidentemente sobrepasa el término contemplado en la ley para decidir del recurso interpuesto por la accionante, que tiene un término de 2 meses para emitir respuesta.

La Corte Constitucional al respecto ha señalado que, a pesar de que en el artículo 86 de la Ley 1437 del 2011 abre la posibilidad de que el interesado acuda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a fin de resolverse el silencio administrativo, no se elimina la obligación del funcionario o entidad de dar oportuna resolución a la petición formulada por el accionante, en razón a que, la figura del silencio administrativo no reemplaza el deber de la autoridad de resolver los recursos a su cargo. *(sentencia T.181-2008)*

Ahora bien, el Ministerio accionado expuso que para resolver el recurso de reposición y el de apelación cuenta con 10 días, para cada uno, y que si bien no se han resuelto los recursos 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 informó a la solicitante de aquellas circunstancias que han impedido la resolución de la petición.

Si bien el ente ministerial afirma que propondrá como prioritaria la resolución de los recursos y que ingresará a Sala de Salud y Bienestar del 2021, no puede concluirse que se le haya brindado a la peticionaria respuesta a los recursos interpuestos, ya que no corresponde a una propuesta concreta de un término de respuesta, ni esta le ha sido notificada a la peticionaria.

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 al recurso presentado por la accionante, y en consecuencia se ordenará al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL--SUBDIRECCIÓN Y DIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR que en el término de 15 días siguientes a la notificación de la presente decisión, informe una fecha cierta de decisión frente al recurso presentado, 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 MARIA ALEJANDRA LONDOÑO RAMOS, identificada con la cédula de ciudadanía N.º 1.110.540.045, por lo analizado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al doctor GERMAN ALIRIO CORDOBA GUAYAMBUCO en su condición de Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior o 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 cierta frente al recurso presentado, la cual no podrá ser superior a un mes contado desde la notificación de este fallo, y que deberá ser comunicada a la señora MARIA ALEJANDRA LONDOÑO RAMOS, identificada con la cédula de ciudadanía N.º 1.110.540.045.

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.

Firmado Por:

**KAREN ELIZABETH JURADO PAREDES
JUEZ**

JUEZ - JUZGADO 006 DE CIRCUITO LABORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

Código de verificación:
a3cf4b9950bb21a96bb8f9ee38d4ea7062343645f63b4194dea0bb39b6dd446b
Documento generado en 11/02/2021 07:57:53 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>