

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTA
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: 11001 3335 012 2020-00132-00
ACCIONANTE: GUSTAVO ADOLFO BUTRON PULGAR
ACCIONADOS: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020).

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por **GUSTAVO ADOLFO BUTRON PULGAR**, identificado con Cédula de Extranjería No 781372 (fl.11), en contra de la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** para que se ampare sus derechos fundamentales de petición, trabajo debido proceso y mínimo vital.

1. HECHOS

El señor **GUSTAVO ADOLFO BUTRON PULGAR**, es ciudadano venezolano residente en Colombia. Afirma que, desde el 13 de noviembre de 2019 mediante radicado No. 2019-EE-175603 (fl.13) inició los trámites de convalidación de su título de especialista en Medicina Interna de la Universidad de Zulia (Venezuela).

Mediante Resolución No. 4786 del 27 de marzo de 2020 (ff.6-10) el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación de su título. Contra este acto formuló recurso de reposición y en subsidio apelación, a través de escrito del 14 de abril de 2020, radicado 2020-ER-090930 (fl.14 y 19-41).

El tutelante informa que, transcurridos más de 2 meses después de la radicación de los recursos, el Ministerio de Educación de Colombia no ha dado respuesta de fondo. En las comunicaciones sostenidas por el actor con el Ministerio, este último aduce como fundamento de su demora “razones de fuerza mayor, que no tienen ninguna intención de perjudicar a ningún ciudadano” (fl.16).

2. PRETENSIONES

El actor pretende se ordene al Ministerio de Educación de Colombia dar respuesta de fondo a los recursos interpuestos en contra de la Resolución No. 4786 del 27 de marzo de 2020. Y que dicha respuesta conlleve la convalidación de su título profesional (ff.4-5).

3. ADMISIÓN DE TUTELA Y NOTIFICACIÓN

Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la tutela fue admitida mediante auto de fecha **3 de julio de 2020** (fl.47), notificado el día siguiente (ff.49-52)

4. CONTESTACIÓN

El 9 de julio del presente año, el Ministerio de Educación Nacional allegó contestación a la acción de tutela (ff.53-60). Afirma en su defensa que la mora administrativa en el presente caso es justificada y no ha desbordado el concepto de plazo razonable, en razón a la complejidad del trámite de convalidación de títulos obtenidos en las profesiones del área de la salud, que requiere la intervención del **CONACES** y el

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

aumento exponencial de solicitudes de convalidación.

5. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a este Despacho determinar si el Ministerio de Educación ha desconocido el derecho fundamental de petición del actor, en razón a que, transcurridos más de 6 meses de su radicación, no ha resuelto sobre la solicitud de convalidación de título.

6. CONSIDERACIONES

6.1. Contenido y alcance del derecho de petición

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, para garantizar el derecho fundamental de petición la respuesta deberá satisfacer, por lo menos, 3 requisitos: “(i) debe ser oportuna, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe resolver de fondo el asunto solicitado. Además de ello, debe ser clara, precisa y congruente con lo solicitado; y (iii) debe ser puesta en conocimiento del petionario”¹

En relación con el término para dar respuesta oportuna a los derechos de petición, la Ley 1755 de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 señaló que, cuando excepcionalmente no sea posible atender la petición en los plazos señalados en la ley, la autoridad deberá informar de tal circunstancia al interesado antes del vencimiento del término legal. En su comunicación, la autoridad deberá indicar el plazo razonable en el que resolverá la solicitud, sin que éste pueda exceder el doble del inicialmente previsto. En todo caso, para la aplicación de la excepción en comento, la mora administrativa deberá ser justificada.

La jurisprudencia constitucional ha abordado el estudio de esta excepción, estableciendo que la mora administrativa injustificada existe cuando: “(i) se presenta un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial o administrativa; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial o administrativa.”²

En consecuencia, la mora administrativa será justificada cuando la autoridad logra demostrar que el incumplimiento del plazo legal se ha debido a la existencia de un motivo razonable debidamente probado, que hace imposible atender los términos legales.

Igualmente, la Corte Constitucional al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política, ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa constituye una expresión más del derecho de petición. A través de este mecanismo, el administrado eleva ante la autoridad una petición respetuosa que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto³, cuya respuesta oportuna, eficaz y de fondo no se resuelve con el silencio administrativo⁴.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-077-18. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

² Corte Constitucional. Sentencia T-786 de 2017 Magistrada Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

³ Corte Constitucional. Sentencia T-929 de 2003. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-769 de 2002. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

6.2. Debido proceso administrativo en sede de recursos

De los postulados constitucionales se sigue el deber de todas las autoridades de adelantar actuaciones y resolver de manera diligente y oportuna los asuntos sometidos a ella⁵. En ese sentido, la dilación injustificada y la inobservancia de los términos judiciales y/o administrativos pueden conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso.

Sin embargo, para establecer si la mora en la decisión oportuna de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, es preciso acudir a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y establecer el carácter injustificado en el incumplimiento de los términos, tal como se señaló en el acápite del derecho de petición. “(i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) la mora desborda 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”⁶

6.2. Del procedimiento de convalidación del título

El proceso de convalidación de títulos obtenidos en el exterior hace parte del sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior. A través de este, se garantiza a los ciudadanos que, de la misma manera que la oferta nacional, la proveniente de otros países debe contar con el reconocimiento de calidad oficial por parte de los países emisores de los títulos.

Este proceso atiende a dos finalidades: la primera, que a los titulados en el exterior se le permita ver reconocida su formación; y, la segunda, la incorporación de estos títulos con las debidas garantías, en función del principio de igualdad, aplicando las mismas exigencias requeridas a quienes obtienen títulos nacionales.

Para cumplir con el trámite de convalidación de títulos, el gobierno colombiano a través de la Resolución No. 010687 del 9 de octubre de 2019, estableció el procedimiento a seguir, para los trámites iniciados con posterioridad a su vigencia. Tal procedimiento comprende las siguientes etapas:

FUNDAMENTO	ETAPA	DESCRIPCIÓN	TÉRMINO
Artículo 3, 7 y 8 de la Resolución No. 010687 de 2019 Ley 1755 de 2015	Trámite previo: Pago de la tarifa indicada en la Ley 635 de 2000	El solicitante radica, a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior, los documentos necesarios para realizar el trámite de convalidación, indicados en el artículo 3 de la Resolución No. 010687 de 2019. Una vez cargados los documentos a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior, se habilita el pago de la solicitud de convalidación. El solicitante deberá realizar el pago correspondiente dentro de los 30 días calendario siguiente a la generación de habilitación a pago. En caso de	Término a cargo del solicitante: 30 días calendario siguientes a la radicación de los documentos, para realizar el pago de la tarifa de convalidación.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-1154 de 2004. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-297 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

FUNDAMENTO	ETAPA	DESCRIPCIÓN	TÉRMINO
		no realizarse el pago en el término establecido, la habilitación se cerrará y el interesado deberá iniciar nuevamente el cargue de documentos en el sistema	
Artículo 9 de la Resolución No. 010687 de 2019. Ley 1755 de 2015	Inicio del trámite de convalidación y solicitud de complementación de información	Si la información o documentos que ha proporcionado el interesado al iniciar el trámite de convalidación no son suficientes para emitir el acto administrativo que decide de fondo la solicitud, el Ministerio de Educación Nacional- en adelante MEN- requerirá al solicitante mediante correo electrónico y a través del Sistema de Información el aporte de la información adicional o faltante, dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud. El solicitante tendrá el término de 30 días calendario a partir del recibido de la comunicación, para completar la información requerida. Dentro de éste término podrá solicitar por única vez una prórroga de hasta 30 días calendario adicionales. Si el peticionario no allega la información requerida al vencimiento del término otorgado, el MEN decretará el desistimiento y archivo del expediente.	Inicio del término a cargo del MEN: Día hábil siguiente al reporte del pago en la plataforma, momento desde el cual se entiende radicada la solicitud. Término a cargo del MEN: 15 días contados a partir de la radicación de la solicitud, para requerir al peticionario la información faltante. Término a cargo del solicitante: Si la documentación o información aportada por el solicitante es insuficiente, tendrá el término de 30 días calendario siguientes al requerimiento efectuado por el MEN, prorrogables por otros 30 días calendario adicionales, para presentar la documentación faltante. El término de solicitud de información complementaria suspende el término para resolver la solicitud de convalidación, el cual se reactivará al día hábil siguiente de la entrega de los documentos faltantes.
Artículos 10 y 11 de la Resolución No. 010687 de 2019.	Revisión de Legalidad y verificación de los criterios aplicables para la convalidación	Una vez radicada la solicitud con la documentación completa, el MEN realizará el examen de legalidad analizando: i) la naturaleza jurídica del título y la institución que lo otorgó, ii) la autorización para el funcionamiento y expedición de títulos de educación superior, otorgada por entidad competente, iii) condiciones y características de los documentos radicados. Dentro de los 15 días calendario siguientes al reporte del pago de la solicitud de convalidación y luego de verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de educación superior en el país de origen y la acreditación o determinará cuál de los criterio de convalidación aplicará a la solicitud: i) Acreditación o reconocimiento en alta calidad; ii) Precedente Administrativo; iii) Evaluación Académica	Término a cargo del MEN: 15 días calendario siguientes al reporte de pago para realizar el estudio del criterio de convalidación.

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

FUNDAMENTO	ETAPA	DESCRIPCIÓN	TÉRMINO
Artículos 12 a 18 de la Resolución No. 010687 de 2019. Ley 1437 de 2011	Decisión de convalidación o no	El MEN decidirá mediante acto administrativo motivado si convalida o no el título sometido al trámite. Así mismo, notificará el acto administrativo en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.-Ley 1437 de 2011.	Término a cargo del MEN: -Criterio de acreditación o reconocimiento en alta calidad: 60 días calendario a partir del día hábil siguiente al reporte de pago o la verificación de la condición de víctima. -Criterio de precedente administrativo: 120 días calendario a partir del día hábil siguiente al reporte de pago o la verificación de la condición de víctima. -Criterio de evaluación académica: 180 días calendario a partir del día hábil siguiente al reporte de pago o la verificación de la condición de víctima.
Artículos 12 de la Resolución No. 010687 de 2019. Artículo 76 y siguientes de la Ley 1437 de 2011	Interposición de recursos	Contra el acto administrativo que resuelve la solicitud de convalidación procederá el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior y el recurso de apelación, de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad de la Educación Superior.	Término a cargo del solicitante: 10 días siguientes a la notificación del acto administrativo que resuelve la solicitud de convalidación.
Artículo 86 del CPACA	Resolución de los recursos	Para dar respuesta a los recursos el MEN deberá observar los términos establecidos por la Ley 1437 de 2011.	Término a cargo del MEN: Dos meses contados a partir del día siguiente a la presentación de los recursos.

Producto de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia por Covid-19, a través de la Resolución No. 4751 del 24 de marzo de 2020, el Ministerio de Educación Nacional decidió suspender los términos de **respuesta a cargo del solicitante** correspondientes a la etapa de complementación de la información e interposición de recursos por vía administrativa. Tal suspensión fue decretada desde el 24 de marzo de 2020 y hasta el 13 de abril de 2020 o hasta la superación del aislamiento preventivo obligatorio.

7. DEL CASO CONCRETO

Mediante la Resolución No. 4786 del 27 de marzo de 2020 (ff.6-10), el Ministerio de Educación Nacional negó la convalidación del título de especialista en Medicina Interna de la Universidad de Zulia (Venezuela) al señor **GUSTAVO ADOLFO BUTRON PULGAR** (ff.6-10). Contra esta resolución, el actor formuló recurso de reposición y, en subsidio apelación, a través de escrito del 14 de abril de 2020, radicado 2020-ER-090930 (fl.14 y 19-41).

Transcurridos más de 2 meses con posterioridad a la radicación de los recursos el Ministerio no los ha resuelto. La entidad demandada aduce en su defensa que la mora administrativa en el presente caso es justificada y no ha desbordado el concepto de plazo razonable, en razón a la complejidad del trámite de convalidación de títulos obtenidos en las profesiones del área de la salud, que requiere la intervención del **CONACES** y el aumento exponencial de solicitudes de convalidación.

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

7.1. De la vulneración del derecho de petición y el debido proceso

En consideración a que la solicitud de convalidación en el presente caso fue presentada el 13 de noviembre de 2019, la norma aplicable es la Resolución No. 010687 de 2019. Conforme a lo señalado por el artículo 12 de esta Resolución, el Ministerio de Educación Nacional debe resolver los recursos interpuestos contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. De acuerdo con el artículo 86 del CPACA, tales recursos deberán ser resueltos en el término de 2 meses siguientes a su interposición.

En este orden de ideas, el Ministerio de Educación Nacional contaba con 2 meses siguientes al 14 de abril de 2020, para dar respuesta de fondo a los recursos incoados. Tal término culminó el día 14 de junio de 2020. No obstante, pese al vencimiento del término legal, el Ministerio no otorgó respuesta a los recursos del actor, así como tampoco informó las razones de su mora y la fecha en el cual daría respuesta a su petición, aunque este Despacho requirió tal información en auto del 3 de julio de 2020 (fl.47).

La entidad accionada pretende justificar su mora i) en la complejidad del proceso de convalidación de los títulos en salud que requieren la intervención del CONACES y ii) en el aumento exponencial de las solicitudes de convalidación.

*Este Juzgado admite que, según el artículo 25 de la Resolución No. 010687 de 2019, la solicitud de convalidación de los títulos de programas en salud del nivel de posgrado requiere la intervención del **CONACES** y, eventualmente, la intervención del Ministerio de Salud y Protección Social, circunstancia que puede implicar un mayor término de respuesta al ciudadano. Sin embargo, para que tal circunstancia pueda ser tomada en cuenta como un eximente de responsabilidad, se debe cumplir los requisitos establecidos por la Ley 1755 de 2015 que sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011. Según esta última norma, cuando excepcionalmente no sea posible atender la petición en los plazos señalados en la ley, la autoridad deberá informar de tal circunstancia al interesado antes del vencimiento del término legal, indicando el plazo razonable en el que resolverá la solicitud, sin que éste pueda exceder el doble del inicialmente previsto.*

En el caso objeto de estudio, el Ministerio de Educación Nacional dejó vencer el término de 2 meses que tenía para dar respuesta a los recursos formulados, sin hacerle saber al ciudadano que su petición no sería atendida en dicho término. Por tanto, resulta forzado concluir que la entidad accionada desconoció el derecho fundamental de petición y debido proceso.

Es importante reiterar que conforme a la jurisprudencia relacionada previamente en esta sentencia, la justificación de la mora administrativa requiere que se pruebe el motivo razonable. En este caso, el aumento de solicitudes que alega la entidad, o incluso la afectación del servicio por razón del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada en razón a la pandemia COVID 19. Sin embargo, al expediente no se aportaron las pruebas de la congestión, y comunicación de esta u otra situación al actor.

Finalmente, es imprescindible aclarar que la respuesta que se ordenará otorgar al recurrente no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el Ministerio de Educación Nacional se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante.

7.2. En relación con la inexistencia de violación al derecho al trabajo y el mínimo vital

En el caso bajo estudio, este Despacho no evidencia vulneración al derecho al trabajo

Radicado: 11001 3335 012 2020 00132 00
Accionante: Gustavo Adolfo Butron Pulgar
Accionado: Ministerio de Educación Nacional

y al mínimo vital del actor, por cuanto la negativa de convalidación tiene una conexión estrecha con la idoneidad del título, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución.

Tales requisitos pretenden garantizar, además, un mínimo de igualdad frente a quienes adquieren un título de educación superior en Colombia, pues a través de este proceso se pretende homologar, en términos de calidad y competencias académicas, a los profesionales nacionales y extranjeros.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: TUTELAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO del señor **GUSTAVO ADOLFO BUTRON PULGAR**, identificado con Cédula de Extranjería No 781372 (fl.11), vulnerado por la **NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** que, dentro del término **improrrogable** de 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, otorgue respuesta y la comunique en debida forma al interesado, en relación con el recurso de reposición presentado en contra de la Resolución No. 4786 del 27 de marzo de 2020.

TERCERO: ORDENAR al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** que, dentro del término **improrrogable** de 2 meses siguientes a la notificación de esta providencia, otorgue respuesta y la comunique en debida forma al interesado, en relación con el recurso de apelación presentado en contra de la Resolución No. 4786 del 27 de marzo de 2020.

CUARTO: NOTIFICAR la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación

SEXTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional, si no es apelado, para su eventual revisión

NOTIFÍQUESE.


YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ