

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., seis (06) de septiembre de dos mil veintitrés (2023). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2023-00338**, informando que, una vez superado el término concedido para ello, no se recibió documento alguno con el que se pretenda dar cumplimiento al requerimiento contenido en el auto emitido el cuatro (04) de septiembre de 2023. Teniendo en cuenta además que a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA. Sírvase proveer.**

FABIO EMEL LOZANO BLANCO

Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., seis (06) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

I. ANTECEDENTES

El señor Héctor Andrés Benítez La Gasca, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Educación Nacional, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al mínimo vital.

Como sustento de lo pretendido, indicó que el 23 de febrero de 2023, presentó ante el Ministerio de Educación Nacional, a través de su *"...plataforma virtual..."*, la petición a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, por medio de la que pretendía se diera inicio al procedimiento tendiente a que se llevara a cabo la *"...convalidación del título de posgrado de **ESPECIALIZACIÓN EN RADIODIAGNOSTICO**, otorgado por el Ministerio de Universidades de España..."*.

Señala que atendiendo lo dispuesto en la Resolución 010687 de 2019, el lapso con el que se cuenta para dar respuesta a la petición a la que se alude en el aparte anterior, no puede ser superior a *"...**ciento ochenta (180) días calendario...**"*, atendiendo a que la misma debe ser aplicada el *"...criterio de Evaluación Académica..."*.

Destacó que el lapso con el que se contaba para dar respuesta a la petición ya mencionada, culminó el 23 de agosto de 2023 y que al verificar el estado del procedimiento relativo a la misma constató que *"... se encuentra en etapa de*

'Notificación de acto administrativo' ...".

Señala que la situación ya descrita supone "...una dilación injustificada..." en la ejecución de las actividades necesarias para culminar el procedimiento que se adelanta respecto de la petición por él presentada, pues ya ha transcurrido el término concedido para que esta culminara.

Atendiendo lo expuesto en los apartes anteriores solicitó:

1. Se declare que el Ministerio de Educación Nacional ha vulnerado sus "...derechos y garantías constitucionales al Debido Proceso, en especial al Debido Proceso Administrativo, al Derecho al Trabajo y al Mínimo Vital, entre otros...".
2. Se ordene al Ministerio de Educación Nacional que por medio de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, y durante el transcurso de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que se le dé a conocer la sentencia relativa a la solicitud de tutela por él presentada y que ahora es objeto de análisis, emita y notifique el "...acto administrativo que convalide..." su "...título de **ESPECIALIZACIÓN EN RADIODIAGNÓSTICO**, otorgado por el **Ministerio de Universidades de España...**", durante el procedimiento al que se dio inicio por virtud de la solicitud a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433.

Con el fin de acreditar lo expuesto en los apartes anteriores, aportó copia del documento emitido por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, en la que se hace constar determinada información relativa a la petición presentada por el señor Héctor Andrés Benítez La Gasca, el 23 de febrero de 2023, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

A través de la providencia emitida el cuatro (04) de septiembre de 2023, se admitió la acción de tutela a la que se alude en esta providencia, y además se requirió al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que rindiera un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en el escrito a través del cual se ejerció aquella, y además para que remitiera copia del expediente completo relativo al procedimiento que involucra la petición ante tal entidad presentada, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433 del 23 de febrero de 2023.

Aunado a lo anterior, y a través de la misma providencia se requirió al accionante con el fin de que, entre otros, aportara copia de aquellos documentos con los que cuente, relativos a la petición a la que correspondió

el radicado 2023-EE-041433 del 23 de febrero de 2023 por él presentada ante el Ministerio de Educación Nacional.

Es menester señalar que, no obstante habérseles dado a conocer el contenido de la providencia a la que se alude en este parte, ni el Ministerio de Educación Nacional, ni el accionante dieron cumplimiento al requerimiento en ella contenido.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Con el fin de emitir la decisión relativa a la solicitud de tutela objeto de análisis, resulta necesario dar respuesta al siguiente problema jurídico: ¿Fueron vulnerado los derechos fundamentales de petición, al debido proceso, al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al mínimo vital de los que es titular el señor Héctor Andrés Benítez La Gasca, al no haber generado el Ministerio de Educación Nacional el acto administrativo que contenga la decisión relativa a la petición por tal persona presentada el 23 de febrero de 2023, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, a través de la cual pretendía se efectuara la convalidación de un título a él otorgado por el Ministerio de Universidades de España?

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer de la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe rememorar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011"*, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia

de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros, son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos, se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo

esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez

constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada”.

3. Del debido proceso aplicable a las actuaciones administrativas.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución de 1991, el debido proceso es también aplicable a las actuaciones administrativas que se desarrollen. La Corte Constitucional ha precisado que entre las garantías que tal prerrogativa comprende, se encuentra incluida la determinación de plazos razonables para la culminación de los procedimientos; así mismo ha determinado aquellos criterios que deben ser tenidos en cuenta para determinar las ocasiones en las que la finalización de los lapsos establecidos para generar una decisión relativa a un determinado asunto, sin que esto último ocurra, puede considerarse como justificada. Así pues, respecto de tal asunto, la mencionada Corte en la sentencia SU-213 de 2021 señaló:

...

54. Reconocimiento constitucional del debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. En relación con las actuaciones judiciales, el debido proceso “constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades”. En relación con las actuaciones administrativas, el debido proceso “limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”. Además, el debido proceso ha sido reconocido por distintos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 8 y 10), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8 y 25), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 18) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6).

55. Contenido y alcance del debido proceso administrativo. La Corte Constitucional ha identificado tres finalidades del debido proceso administrativo, a saber: “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. Estas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima

defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. La Corte ha reconocido que, mediante estos componentes, "se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (...) con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho".

56. *Plazo razonable. La Constitución Política y la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén el deber estatal de garantizar el plazo razonable, "con el fin de evitar dilaciones injustificadas que configuren la vulneración de los derechos fundamentales". De un lado, el artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene derecho "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas". De otro lado, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén que "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable", mediante "un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes". Por lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas forma "parte de las garantías del debido proceso administrativo", que puede desconocerse "por la ausencia de celeridad en una actuación".*

57. *Contenido y alcance del plazo razonable. La Corte ha precisado que "la inobservancia de los términos (...) administrativos puede conllevar la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración en general, y a la administración de justicia en particular". Sin embargo, "no todo incumplimiento de los términos procesales lesiona [estos] derechos", porque, "para que ello ocurra, se requiere verificar, [además] de la superación del plazo razonable, la inexistencia de un motivo válido que lo justifique". En otras palabras, la vulneración del derecho al debido proceso "depende del carácter injustificado en el incumplimiento de los términos administrativos". Así las cosas, la razonabilidad del plazo deberá determinarse "en cada caso particular y ex post", de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CorteIDH): (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.*

...

58. *Articulación del plazo razonable con el deber de informar. La Corte ha precisado que el funcionario que se encuentre en "la imposibilidad de dictar las providencias a su cargo en los plazos previstos" debe informar las razones que*

justifican el incumplimiento de los términos. En particular, estas autoridades tienen el deber de informar al interesado: (i) "las medidas utilizadas", (ii) "las gestiones realizadas" y (iii) "las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna". Según la Corte, esta regla encuentra fundamento en que "los interesados en la actuación procesal tienen derecho a conocer con precisión y claridad las circunstancias (...) que impiden una resolución pronta de los procesos", razón por la cual "a los funcionarios no les basta con aducir exceso de trabajo o una significativa acumulación de procesos para justificar el incumplimiento de los términos judiciales, dado que no puede hacerse recaer sobre la persona que acude a la jurisdicción [o a la administración], la ineficiencia o ineficacia del Estado".

4. En relación a las facultades *extra y ultra petita*.

La acción de tutela, reviste un carácter informal y por lo tanto goza de mayor laxitud respecto de las demás acciones judiciales. Por ello, cualquier particular está facultado para adelantar en su propio nombre una acción de tutela, y sin necesidad de obrar por intermedio de apoderado judicial o representante, como quiera que el trámite está encaminado a obtener el amparo inmediato de un derecho fundamental, que podría verse vulnerado si se diera prioridad a los rituales procesales sobre las garantías que se persiguen.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia constitucional ha dotado al juez de ciertas facultades para resolver las controversias que se planteen por esta cuerda procesal, y por ello puede examinar o decidir lo que considere pertinente para la protección de los derechos fundamentales.

Dentro de esas facultades, se han acogido las *extra y ultra petita*, por medio de las cuales el juez constitucional tiene la potestad de resolver sobre algún derecho, pese a que éste no se haya invocado como pretensión o dentro de los derechos vulnerados.

La Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-104 de 2018, que no solo dicha facultad es potestativa, sino que en determinados asuntos puede ser indispensable. En la citada providencia, se definieron las facultades *extra y ultra petita* así:

"La Corte Constitucional ha reiterado la posibilidad que tienen los jueces de tutela de fallar un asunto de manera diferente a lo pedido. Por ejemplo, en la sentencia SU-195 de 2012 la Sala Plena indicó:

"En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad

que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.” (Subraya fuera de texto)

4.2. Lo anterior, reiterando lo señalado en la sentencia SU-484 de 2008, en donde la Corte, al referirse a la aplicación de la facultad extra petita, señaló:

“En consideración a la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial ultra y extra petita está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección. No en vano la Corte Constitucional ha sostenido que:

“(…) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 20 superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del

Estado social de derecho.” (Subraya fuera de texto)

Lo anterior permite concluir que el juez de tutela está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario.”

Más recientemente, la Corporación en sentencia T-001 de 2021 rememoró la forma en la que se aplican las facultades *extra y ultra petita*, con base en las distintas situaciones que se pueden presentar en el escrito y que sirven de base para adoptar las medidas necesarias para garantizar el amparo de los derechos fundamentales:

"Sobre la posibilidad de emitir fallos extra y ultra petita, la Corte ha admitido que esta resuelva los asuntos sin ceñirse estricta y forzosamente (i) a las situaciones de hecho relatadas en la demanda; (ii) a las pretensiones del actor ni (iii) a los derechos invocados por este, como si tuviese que hacerlo en otro tipo de causas judiciales. Esta facultad tiene fundamento en el carácter informal de la acción de tutela, en su objetivo de materializar efectivamente los derechos fundamentales que el juez estime comprometidos al valorar la situación que se le puso en conocimiento, y en su rol de guardia de la integridad y la supremacía de la Constitución.

Es el juez quien debe (i) establecer los hechos relevantes y, en caso de no tenerlos claros, indagar por ellos; (ii) adoptar las medidas que estime convenientes y efectivas para el restablecimiento del ejercicio de las garantías ius fundamentales; y (iii) precisar y resguardar todos los derechos que advierta comprometidos en determinada situación. El juez constitucional, al cumplir estos deberes e ir más allá de lo expuesto y lo pretendido en el escrito de tutela, emplea facultades ultra y extra petita, que son de aquellas "facultades oficiosas que debe asumir de forma activa, con el fin de procurar una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas". El uso de tales facultades no solo implica una posibilidad para el juez de tutela, pues está obligado a desplegarlas cuando el asunto en cuestión lo amerita.”

5. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, es posible evidenciar que los hechos que suscitaron el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis, se encuentran relacionados con la respuesta que debe ser brindada a la petición que el señor Luis Armando Méndez Méndez presentó ante el Ministerio de Educación Nacional, el 23 de febrero de 2023, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, a través de la que pretende se efectuó la convalidación del título denominado “**...ESPECIALIZACION EN RADIODIAGNOSTICO...**”, el cual

fue a él otorgado por el Ministerio de Universidades de España.

Así pues, lo primero que debe aclararse es que no obstante habersele requerido a través de la providencia emitida el 4 de septiembre de 2023, con el fin de que ejecutara la actividad a la que se refiere el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991, el Ministerio de Educación Nacional no presentó el informe al que se alude en tal norma.

La situación descrita en el aparte anterior constituye el supuesto de hecho necesario para dar aplicación a los mandatos contenidos en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991, en cuyo aparte pertinente de forma expresa se señala: “**...PRESUNCION DE VERACIDAD.** Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa...”.

Aunado a lo ya expuesto, y atendiendo las facultades *extra y ultra petita* que ha sido reconocida al Juez Constitucional, el análisis que se realiza en esta providencia se extenderá también al derecho fundamental de petición, pues fue en ejercicio de este último, que atendiendo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 4 de la ley 1437 de 2011, se dio inicio a la actuación administrativa que produjo la posible vulneración del derecho al debido proceso.

Por otro lado, es necesario señalar que en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, se establece que no estarán sometidos a los términos en él establecidos, aquellas solicitudes reguladas en normas especiales. En el caso objeto de estudio resulta pertinente precisar que el procedimiento administrativo establecido para la “*...convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior...*” se encuentra regulado por la Resolución 10687, la cual fue emitida por el Ministerio de Educación Nacional el 9 de octubre de 2019, en el que se establecen no solamente el lapso con el que se cuenta para generar la decisión correspondiente, sino el momento desde el que se empezara a contar el mismo.

Así pues, y en relación al contenido de la Resolución 10687, la cual fue emitida por el Ministerio de Educación Nacional el 9 de octubre de 2019, resulta pertinente destacar:

1. Según el párrafo 1 de su artículo 3, además de la presentación de la solicitud, se requiere la ejecución de un pago a ella relativo, el cual únicamente podrá ser llevada a cabo una vez sean cargados los documentos correspondiente, a través del sistema establecido para ello. En el aparte pertinente de la norma a la que ahora se alude, de forma expresa se menciona:

...Documentos generales: El solicitante debe radicar en

formato digital a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio Educación Nacional, los siguientes documentos...

Parágrafo 1. *Una vez cargados los documentos a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el sistema que el Ministerio de Educación Superior o el sistema que el Ministerio de Educación Nacional defina para ello, se habilitara al solicitante el pago de la solicitud de convalidación de acuerdo con lo señalado en los artículos 7 y 8 de la presente resolución...*

2. A través de su artículo 8, se sometió el inicio del trámite relativo a las solicitudes de convalidación, al pago de la tarifa correspondiente. Al respecto, en la mencionada norma de forma expresa se señala:

...Inicio del trámite. *El solicitante deberá adjuntar la documentación señalada en el Capítulo II de la presente resolución en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional. Una vez la documentación se encuentre cargada en el sistema, se generará la habilitación para pago del trámite.*

El solicitante deberá realizar el pago correspondiente dentro de los 30 días calendario siguientes a la generación de habilitación a pago por parte del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el Sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional. En caso de no realizarse el pago en el término aquí establecido, la habilitación a pago será cerrada y el interesado deberá iniciar nuevamente el cargue de documentos en el sistema.

El inicio del trámite se da partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma, momento desde el cual se entiende radicada la solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación Nacional.

...

3. Sus artículos 15 y 17 supeditan el cálculo del lapso concedido para dar respuesta a la petición de convalidación, independientemente si a esta será aplicado el criterio de precedente administrativo o el de evaluación académica, al momento en el que se haya efectuado el pago correspondiente.

Al respecto en el mencionado artículo 15 de forma expresa se señala:

...Criterio de precedente administrativo...

Las solicitudes de convalidación que se estudie mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 120 días calendario, contados a partir del día hábil siguiente al reporte de pago en la plataforma o 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.

Aunado anterior, en el artículo 17 al que ya se ha hecho alusión, de forma expresa se señala:

...Criterio de Evaluación Académica....

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 de 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.

...

Así pues, debe tenerse en cuenta que adjunto a la solicitud de tutela objeto de análisis, fue aportado el documento emitido el 4 de septiembre de 2023, por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, en cuyo aparte pertinente de forma expresa se menciona:

...

HACE CONSTAR

Que HECTOR ANDRES BENITEZ LA GASCA... presentó ante el Ministerio la solicitud de convalidación del título de POSGRADO de ESPECIALISTA EN RADIODIAGNOSTICO del MINISTERIOR DE EDUCACION Y CIENCIA en ESPAÑA.

Que la solicitud de convalidación fue radicada con el número 2023-EE-041433 el día jueves, 23 de febrero de 2023.

...

Por tanto, debe tenerse en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución Número 10687, la cual fue emitida por el Ministerio de Educación Nacional el 9 de octubre de 2019, el "...inicio del trámite se da partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma, momento desde el cual se entiende radicada la solicitud de convalidación ante..." tal entidad, y esta última a través del documento cuyos apartes pertinentes ya fueron transcritos, hizo constar que la petición ante ella presentada por el accionante fue "...radicada..." el 23 de febrero de 2023, fecha que atendiendo la norma ya señalada, coincide con la ejecución del pago correspondiente.

Atendiendo la consideración expuesta en el aparte anterior, y lo dispuesto en el artículos 17 de la resolución 10687¹ a la que ya se ha hecho alusión, el lapso para generar la respuesta relativa a la petición a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, se empezó a contar el 24 de febrero de 2023, y culminó el 22 de agosto de agosto del mismo año, pues el mismo corresponde a los 180 días calendario posteriores al momento en el que se efectuó el pago correspondiente.

Así pues, a partir de los argumentos ya expuestos resulta posible concluir que ha transcurrido el plazo razonable establecido para generar la respuesta a la solicitud presentada por el accionante y que suscitó el ejercicio de la acción de tutela objeto de análisis. Sin embargo, tal como ha sido precisado en apartes anteriores, la ocurrencia de tal evento no es suficiente para concluir que se ha generado la vulneración del debido proceso, pues pueden existir circunstancias que justifiquen la misma, relacionadas con los cuatro criterios a los que se ha referido la Corte Constitucional, esto es, la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y la situación jurídica de la persona interesada.

No obstante lo anterior, es menester reiterar que en el caso objeto de análisis fue posible dar aplicación a los mandatos contenidos en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, pues aun cuando se le dio a conocer el contenido del auto emitido el 4 de septiembre de 2023, el Ministerio de Educación Nacional no realizó pronunciamiento alguno respecto de la solicitud de tutela a la que correspondió el radicado 2023-00338, lo que implica que no aportó información alguna respecto de las circunstancias que pueden llegar a justificar que aun no haya sido emitida una decisión respecto de la solicitud a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433.

Aunado a lo ya expuesto es pertinente aclarar que en el escrito que contiene la solicitud de tutela objeto de análisis, con el fin de dar a conocer el estado del procedimiento relativo a la petición que sirvió de causa para su ejercicio, se señala que, al realizar consulta correspondiente, se obtuvo como resultado lo siguiente la siguiente información:

...	Estado	Descripción Estado
...	NOTIFICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO	SE ESTA EFECTUANDO LA NOTIFICACION DE SU RESOLUCION DE ACUERDO AL MEDIO POR USTED SEÑALADO EN SU SOLICITUD

¹ Aplicable atendiendo que, según lo manifestado por el accionante, a la petición le es aplicable el “...criterio de Evaluación Académica...”.

Sin embargo, tal como ya ha sido señalado en fragmentos anteriores de esta providencia, el Ministerio de Educación Nacional no intervino durante el procedimiento relativo a aquella, por lo que no se cuenta con algún elemento con el que resulte posible acreditar la existencia del acto administrativo al que se hace referencia en la mencionada información. Así mismo es menester precisar que aun cuando tal determinación existiese, la misma no ha sido notificada al accionante, lo que constituye una vulneración del derecho fundamental de petición del que tal persona es titular, pues ya culminó el lapso concedido para generar la respuesta a la solicitud a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433 y dar a conocer la misma a las personas correspondientes.

Así pues, y en tanto las circunstancias descritas en los apartes anteriores constituyen una vulneración del derecho fundamental al debido proceso y de petición del que es titular el señor Héctor Andrés Benítez La Gasca, y con el fin de proteger tales prerrogativas, se ordenará al Ministerio de Educación Nacional que durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que sea notificada esta providencia, de respuesta a la petición presentada por tal persona, el 23 de febrero de 2023, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, y de a conocer de forma adecuada el acto administrativo o documento que la contenga.

Finalmente, frente a los derechos fundamentales al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al mínimo vital, es pertinente recalcar que, debe haber algún soporte probatorio de cara a su exigibilidad, en tanto que, si bien la tutela goza de informalidad para su trámite, no es menos cierto que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no en las simples afirmaciones. Tal supuesto, impone una carga en cabeza del accionante, como ha sido expuesto en la sentencia T-571 de 2015, por la Corte Constitucional:

"un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario." Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio "onus probandi incumbit actori" que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el

amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho”.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo ya expuesto, no se impartirá orden alguna frente a la posible vulneración de los derechos fundamentales a los que ahora se alude, pues además de no existir prueba relativa a ello, la satisfacción de lo pretendido a través de la solicitud de tutela a la que se alude en esta providencia, se produce con aquellas medidas encaminadas a garantizar la respuesta de la petición que ya fue objeto de análisis, lo que supondrá la culminación de la actuación administrativa correspondiente.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

- PRIMERO:** **PROTEGER** los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de los que es titular Héctor Andrés Benítez La Gasca, por las razones expuestas en esta providencia.
- SEGUNDO:** **NEGAR** la protección pretendida respecto de los derechos fundamentales al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y al mínimo vital, por las razones expuestas en esta providencia.
- TERCERO:** Como consecuencia de la determinación contenida en el numeral anterior, **ORDENAR** a Ministerio de Educación Nacional, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que durante las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en el que sea notificada esta providencia, de respuesta a la petición presentada por Héctor Andrés Benítez La Gasca , el 23 de febrero de 2023, a la que correspondió el radicado 2023-EE-041433, y dé a conocer de forma adecuada el acto administrativo o documento que la contenga.
- CUARTO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.

QUINTO: **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

La Juez,

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

LCGZ