

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., 30 de julio de 2021

Clase de proceso : Acción de Tutela
Expediente No. : 11001334204720210020000
Accionante : KERLY JOHANA MARTOS OÑORO
Accionado : MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-
SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN
Asunto : DERECHO DE PETICIÓN, MÍNIMO VITAL Y DEBIDO
PROCESO

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 333 de 2021, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por la señora **KERLY JOHANA MARTOS OÑORO** actuando en nombre propio, contra el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, por presunta vulneración a su derecho fundamental de petición, mínimo vital y debido proceso.

1.1. HECHOS

1. La accionante en calidad de colombiana residente, presentó el día 19 de diciembre de 2020 solicitud de convalidación del título.
2. El día 8 de marzo de 2021 a la señora Martos Oroño le fue notificada por la entidad demandada la Resolución 03866 de 08 de marzo de 2021 que negó la solicitud de convalidación.
3. En término y frente a la anterior decisión se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación el día 24 de marzo de 2021 bajo el radicado 2021-ER-096433.
4. Vencidos los términos de ley otorgados a la entidad accionada para resolver el recurso interpuesto, la accionante elevó derecho de petición del día 22 de abril de 2021 bajo el radicado 2021-ER -128032, consultando el estado del proceso de convalidación, indicándose por el Ministerio de Educación que la solicitud se encuentra en trámite.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le ha vulnerado su derecho fundamental al mínimo vital, petición y debido proceso.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 15 de julio de 2021, que se notificó al **Ministerio de Educación Nacional y a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Mediante informe presentado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad el día 21 de julio de 2021, se analiza la legitimación en la causa de la acción, el derecho reclamado, en calidad de peticionaria dentro del trámite de convalidación, el principio de inmediatez y subsidiariedad dentro de la acción de tutela.

En cuanto a las consideraciones generales relativas al proceso de convalidación, se hace referencia a la Comisión Nacional Intersectorial para el aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- órgano de asesoría y coordinación sectorial perteneciente al Sector Administrativo de la Educación, cuyas competencias, entre otras, se encuentran encaminadas a servir de instancia de consulta y revisión de los conceptos emitidos por las Salas de Evaluación de la CONACES, respecto a criterios específicos de evaluación y convalidaciones por requerimiento del Ministerio de Educación Nacional, así como, apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, requeridos por el Ministerio de Educación Nacional.

Así las cosas, CONACES como órgano evaluador emite un concepto sobre la formación académica adquirida por el aspirante que niega o permite la convalidación del título.

Dichas solicitudes de convalidación se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario.

Con relación a las funciones de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior y la Dirección de Calidad para la Educación Superior, se refiere que la primera de ellas coordina y funge como interlocutor entre CONACES y cualquier otro organismo de consulta, formula aspectos dentro de los programas académicos y convenios.

Por su parte, la Dirección de Calidad para la Educación Superior establece los estándares mínimos de calidad para el registro calificado de programas de pregrado y postgrado, propone criterios de internacionalización y resuelve los recursos de apelación interpuestos.

Se hace un recuento frente al proceso de convalidación de títulos en el área de salud, trámite que debe ser efectuado a través de la plataforma CONVALIDA, radicando documentos de acuerdo a los requerimientos del área, cancelando la tarifa establecida, contándose por el solicitante con el término de 30 días para complementar la información requerida por el Ministerio de Educación so pena de desistimiento; 15 días después de registrado el pago en la plataforma se procederá

por la entidad accionada a realizar el estudio, resolución sobre la cual proceden los recursos de reposición y apelación.

Respecto a la convalidación de títulos provenientes de Venezuela se tendrá por el Ministerio un término máximo de 120 días para el estudio respectivo, así mismo, teniendo en cuenta la Resolución 10687 de 2019 el CONACES con relación a los títulos en el área de la salud deberá emitir un concepto sobre la formación adquirida en el exterior.

Como eximente de responsabilidad en la mora administrativa, el Ministerio de Educación alega que existe complejidad frente al caso que nos ocupa debido a los fenómenos relativos a la migración e internacionalización de la oferta educativa, circunstancia que al parecer de la entidad constituye un hecho insuperable.

Así mismo, para el caso que nos ocupa el día 28 de julio de la presente anualidad se llevará a cabo un nuevo estudio técnico por parte del CONACES en atención a la evaluación de la documentación aportada con el recurso de reposición en subsidio apelación que puede cambiar la decisión tomada en sede administrativa, impidiéndose así que el Ministerio de Educación expida la resolución pertinente en espera de dicho concepto.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, ha vulnerado el derecho fundamental al mínimo vital, debido proceso y petición de la señora **KERLY JOHANA MARTOS OÑORO**, al no resolver de fondo el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto el 24 de marzo de 2021 radicado 2021-ER-096433 contra la Resolución No. 03866 de 08 de marzo de 2021 que negó la solicitud de convalidación.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo concerniente a los derechos cuya protección se solicita.

4.3. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, se estipuló en una forma efectiva, eficiente y oportuna de protección a los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite su defensa inmediata.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la CP lo consagró en los siguientes términos:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.4. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la procedencia de la acción de tutela solamente cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado¹:

“(…)

3.1.2. Con fundamento en las anteriores normas la Corte Constitucional ha sostenido que, dado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho². Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha sostenido que esta regla tiene dos excepciones que se presentan cuando la acción de tutela es (i) interpuesta como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable³ o (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa judicial, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de derechos fundamentales conculcados o amenazados⁴. Así lo sostuvo en sentencia T-235 de 2010, al indicar:

“Para que la acción de tutela sea procedente como mecanismo principal, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otros medios de defensa judicial, o teniéndolos, éstos, no resultan idóneos y eficaces para

¹ Ver la Sentencia T-956 de 2011.

² Corte Constitucional, Sentencias T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006 y T-954 de 2010, entre otras.

³ Corte Constitucional, Sentencias T-225 de 1993, T-1670 de 2000, SU-544 de 2001, T-827 y SU-1070 de 2003, C-1225 y T-698 de 2004, entre muchas otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencias SU-544 de 2001, T-1268 de 2005, T-989 de 2008 y T-955 de 2010, entre otras.

lograr la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio de defensa iusfundamental, implica que, aún existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la acción de tutela⁵. En este caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela se conceda en forma transitoria, hasta tanto la jurisdicción competente resuelve el litigio en forma definitiva.”

(...)

3.1.4. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”⁶. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia T-225 de 1993, la Corte señaló los elementos que ha de tener el perjuicio irremediable, a saber:

“ A)... **inminente**: ‘que amenaza o está por suceder prontamente’. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...)

B). Las **medidas** que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...)

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea **grave**, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea **impostergable**, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. (...)”

Conforme a lo citado en relación con el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que, de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un

⁵ Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786 de 2008 expresó: “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”. Así mismo, sobre las características que debe reunir el perjuicio irremediable, pueden consultarse las Sentencias T-225 de 1993, SU-544 de 2001, T-1316 de 2001, T-983 de 2001, entre otras.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2006.

bien jurídicamente protegido, de manera que se torna indispensable la protección inmediata e impostergable por parte del Estado, ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

3.1.5. Debe destacarse, finalmente, que “(...) la mera afirmación de que se está sufriendo un perjuicio irremediable o de que el medio judicial ordinario es ineficaz, no basta para declarar la procedencia de la acción de tutela pues el accionante debe, al menos, mencionar los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable o la ineficacia del medio ordinario de defensa”⁷.

Respecto a la procedencia de la acción de tutela para el procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, la Corte Constitucional ha señalado que la demostración de la ocurrencia de un perjuicio irreparable es un requisito que no puede obviarse para su prosperidad, así, en un caso similar al que se estudia en esta ocasión, señaló la improcedencia de la acción de tutela por la falta de su acreditación, señalando que por tratarse de un acto administrativo de contenido particular y concreto lo procedente es su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que ejerza su control de legalidad, así lo señaló⁸:

“(…)

7.1.1. En este caso, como ya se anotó, la accionante Patricia Duque Cajamarca pide que se tutelen en su favor los derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y “buena fe”, que considera vulnerados por el MEN, en cuanto, por medio de las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año, le negó ilegalmente la convalidación del título de Doctor en Ciencias Pedagógicas otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, el 30 de octubre de 2007, y que, como consecuencia, se le ordene a la entidad accionada que convalide el título mencionado como equivalente al de Doctor en Educación que expiden las instituciones de educación colombianas.

De acuerdo con estas pretensiones y los hechos que narra la actora, es evidente que ésta deriva la violación de sus derechos fundamentales de actos administrativos de carácter particular y concreto, que corresponden específicamente a las Resoluciones 581 del 5 de febrero de 2010 y 9660 del 5 de noviembre del mismo año.

7.1.2. Teniendo en cuenta su naturaleza y lo dispuesto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la señora Patricia Duque Cajamarca puede solicitar a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que declare la nulidad de las resoluciones precitadas, ya que, según el artículo 136-1 del mismo código, dicha acción puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto. Es más, al tenor del artículo 152, numeral 2, ibídem, también puede pedir la suspensión provisional de tales actos, con base en la manifiesta infracción de las disposiciones que invoque. Se aclara que la acción de simple nulidad la puede ejercer en forma alternativa, en virtud de

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2011.

⁸ Ve Sentencia T-956 de 2011.

que no hizo uso en oportunidad legal de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Esto quiere decir que la accionante dispone de otro medio de defensa judicial y que, en principio, no procede la acción de tutela, salvo que se alegue y acredite la existencia de un perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio y, excepcionalmente, como mecanismo definitivo, si, según las circunstancias del caso, existe una vía de hecho, en concurrencia con el perjuicio irremediable⁹. Circunstancias éstas que es necesario entrar a analizar.

7.1.3. Sobre el particular, la Sala constata que la señora Patricia Duque Cajamarca no plantea en la demanda de tutela, ni demuestra en desarrollo del proceso, que los actos administrativos cuestionados le estén causando un perjuicio irremediable. Más bien ella relata que desempeña en los campos académicos y científicos varias funciones, como Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca¹⁰, sin que se aprecie que la falta de convalidación del título de Doctora en Ciencias Pedagógicas, otorgado por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas de Cuba, haya sido un obstáculo para desempeñar dichas funciones. Solamente en la impugnación de la sentencia de primera instancia alega que la no convalidación del título la está privando de la posibilidad de un aumento salarial, pero no demuestra de qué manera dicha circunstancia afecta su mínimo vital o el de su núcleo familiar¹¹.

(...)

7.1.4. En conclusión, la acción de tutela no es procedente en el caso de la señora Patricia Duque Cajamarca, como mecanismo principal, ni como mecanismo transitorio, razón por la cual la Sala se abstiene de realizar el análisis de fondo.

(....).” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

4.5. El derecho de petición

El **art. 23 de la Constitución Política** consagra el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, por lo tanto, es un derecho fundamental del cual procede la acción de tutela.

La **ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA, y en su artículo 13 indica que toda actuación de una persona ante autoridad indica el ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Las personas pueden pasar varias solicitudes como son:

⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-470 y T-571 de 2002; T-811 y T-418 de 2003; T-806 de 2004 y T-912 de 2006, entre otras.

¹⁰ Fl. 3, cuaderno de tutela número 1.

¹¹ Fls. 171 a 173, cuaderno de tutela número 1.

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.
- Requerir información.
- Consultar.
- Examinar y requerir copias de documentos.
- Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Otro punto importante que contempla dicha ley es que el término para resolver el derecho de petición es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud.

Ahora bien, cuando lo que se solicita son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleva consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

El artículo 20 de la ley 1755 prevé sobre la atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado, para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales.

4.5.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Honorable Corte Constitucional ha expresado en múltiples oportunidades que gracias al ejercicio del derecho de petición los ciudadanos pueden ejercer otros derechos fundamentales, como son el derecho a la información, la libertad de expresión, la participación política, entre otros.

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*¹².

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

El ejercicio del derecho de petición, al ostentar un rango fundamental, habilita en el supuesto de su vulneración, la procedibilidad de la acción de tutela, pues como se dejó advertido éste es un mecanismo especial de rango superior previsto precisamente, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando se encuentran amenazados o han sido conculcados por una autoridad pública o por los particulares.

4.6 De la convalidación de títulos

El Ministerio de Educación Nacional, mediante la Resolución 21707 de 2014 determinó el procedimiento que debía observarse para lograr la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras, precisando en su artículo 3º el término dispuesto para atender la solicitud de convalidación, siendo este de dos (2) meses en los casos en que i) *la institución que otorgó el título y el programa académico cursado se encuentre acreditado* y ii) *cuando el título que se somete a convalidación, corresponde a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o por el ICFES.*

Para los eventos que no encuadren dentro de los anteriores criterios, no exista certeza de los estudios académicos que se están convalidando o su denominación

¹² Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

o no cuando se trate de la convalidación de títulos no oficiales, propios o universitarios, dicho trámite deberá resolverse en tres (3) meses.

La anterior normativa fue derogada por la **Resolución No. 06950 del 15 de mayo de 2015**¹³, que en materia de convalidación dispuso:

“Artículo 3. Convalidación de títulos oficiales de pregrado y posgrado. Sin perjuicio de lo dispuesto más adelante respecto de los programas del área de la salud y de pregrado en derecho, contaduría y educación, para efectos del trámite de la convalidación de títulos de pregrado y de posgrado, se deberá realizar una evaluación legal de la información y en su orden verificar cuál de los siguientes criterios le es aplicable:

1. Programa o institución acreditada, o su equivalente en el país de procedencia. Se encuentra dentro de este criterio cuando el título que se solicita convalidar cuente con alguna de las dos siguientes condiciones:

a) Si la institución que otorgó el título que se somete a convalidación se encuentra acreditada, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen.

b) Si el programa académico cursado por el solicitante se encuentra acreditado, o cuenta con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de origen. Para la aplicación del criterio de convalidación por acreditación, la fecha de obtención del título debe estar comprendida dentro del término de vigencia de la acreditación del programa o de la institución que otorgó el título que se pretende convalidar. Si la solicitud presentada por el interesado se encasilla dentro de este primer criterio, se procederá a convalidar el título.

*El trámite de convalidación se adelantará en un término **no mayor a dos (2) meses contados a partir del recibo en debida forma de la documentación requerida.***

(...)”

Posteriormente y en consideración a los múltiples factores asociados a la migración, con un aumento significativo en los trámites de convalidación en los últimos años, se modificó el modelo en que se fundamentaba el trámite anterior incluyendo una herramienta en línea para acceso a nivel mundial denominada VUMEN, mediante la cual se enmarca el proceso de reconocimiento de los sistemas de aseguramiento de calidad de los países de donde provengan los títulos académicos, adicionalmente en los programas en el área de salud en atención al riesgo social que implica su práctica, se deberá mantener para estos la equivalencia en la formación adquirida en el exterior con los programas ofrecidos

¹³ “Por medio de la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior y se deroga la Resolución 21707 de 2014”.

en Colombia, cambios introducidos mediante la Resolución N° 20797 de 09 de octubre de 2017 que derogó la Resolución N° 06950 del 15 de mayo de 2015.

De igual forma, el Ministerio de Educación Nacional a través de la Resolución 010687 del 9 de octubre de 2019 reguló la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y derogó la Resolución 20797 de 2017 y dispuso lo siguiente con relación al trámite de convalidación de títulos académicos provenientes de Venezuela:

Los artículos 21 y 22 establecen:

Artículo 21. Requisitos documentales. Para la convalidación de títulos provenientes de Venezuela, el solicitante deberá allegar los requisitos documentales exigidos en los artículos 3, 4, 5 y 23 de la presente resolución, según sea su caso, y las solicitudes se adelantarán conforme las disposiciones aquí previstas.

Parágrafo. Cuando el solicitante no cuente con cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte vigente, podrá aportar el Permiso Especial de Permanencia.

Artículo 22. Términos. Las solicitudes de convalidación de títulos provenientes de Venezuela se adelantarán en un término máximo de 120 días calendario” (Negritas fuera de texto).

Con relación al procedimiento para la convalidación de los títulos del área de salud, se relaciona la documentación exigida en los artículos 23 y 24 de la norma ibídem.

Respecto a los recursos, el artículo 2 de la Resolución 010687 del 9 de octubre de 2019, advierte:

“Decisión. El Ministerio de Educación Nacional, mediante acto administrativo motivado, decidirá de fondo la solicitud resolviendo convalidar o no el título sometido al trámite, dentro de los términos establecidos para los criterios aplicables para la convalidación de títulos. Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional notificará el acto administrativo en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces.

Contra el acto administrativo que decide la solicitud de convalidación, procede el recurso de reposición ante la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y, el de apelación de manera directa o subsidiaria ante la Dirección de Calidad para la Educación Superior, los cuales deben ser interpuestos en los plazos y con las formalidades previstas en los artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o el que haga sus veces” (Negritas fuera de texto)

4.7 Trámite y decisión de los recursos administrativos

La ley 1437 de 2011 regula los recursos administrativos en los artículos 74 a 82 del Capítulo VI del Título III relativo al “Procedimiento administrativo general”.

El fortalecimiento de los recursos administrativos (reposición, apelación y queja) en el CPACA, no sólo se da como manifestación del derecho de petición, sino que de manera específica se aprecia el propósito de asegurar su eficacia para que no se consideren simplemente como el acatamiento formal de un requisito para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Corte Constitucional ha concluido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto¹⁴.

En este contexto, se amplía el término para la interposición de los recursos que pasa de 5 a 10 días (artículo 76); se eliminan las restricciones probatorias que existían en el código anterior, materializándose con la posibilidad de presentar, solicitar o decretar pruebas de oficio (artículo 79), los derechos de defensa y contradicción; se establece la posibilidad de crear al interior de las entidades y organismos administrativos, grupos especializados para elaborar los proyectos de decisión sobre los recursos (artículo 82), en fin, lo que busca en el CPACA es que los recursos den lugar a un completo y serio debate entre la Administración y el ciudadano, todo con el propósito de adoptar la mejor decisión posible.

Visto lo anterior, en cuanto el caso que nos ocupa los artículos 79 y 80 del CPACA establecen el trámite de recursos y pruebas, y la decisión de los mismos, respectivamente, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. *Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

¹⁴ Ver sentencia T-181-08.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

Con relación a la decisión de los recursos el artículo 80 de la norma ibídem manifiesta:

ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

Como se observa, de la interpretación sistemática de las disposiciones transcritas se pueden distinguir al menos cuatro situaciones a efectos de fijar el término para la decisión de los recursos de reposición y apelación:

- Si con los recursos no se aportaron o solicitaron pruebas o la autoridad no las decretó de oficio, estos deberán resolverse de plano y se aplicará el término general de 15 días hábiles para su oportuna resolución, tal como concluyó la Sala en el punto anterior.
- **Si con los recursos se aportaron pruebas por parte del recurrente, y la Administración no decreta pruebas de oficio, es decir, el recurso se decidirá solamente con las pruebas aportadas, se aplicará igualmente el término general de 15 días hábiles para su oportuna resolución.**
- Si con el recurso se solicitaron pruebas, es decir se ejerció materialmente el derecho de defensa por parte del recurrente, y por lo mismo, se requiere de un término para la práctica de las mismas, se deberá, una vez vencido el período probatorio, correr traslado a los intervinientes por un término de 5 días, vencidos los cuales deberá adoptarse la decisión.

Lo anterior no sólo se deriva de la interpretación sistemática de los artículos 79 y 80 del CPACA, sino del artículo 40 que textualmente establece: “...el interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo...”.

Dado lo anterior, **radicado el recurso el término general 15 días hábiles comenzará a correr** (salvo disposición legal especial en contrario) **y se suspenderá mientras dura la práctica de las pruebas decretadas, cuyo término máximo corresponderá a 30 días hábiles**, el cual incluye la prórroga de los términos inferiores. Vencido el periodo probatorio deberá darse traslado por un término de 5 días hábiles, transcurrido el cual se reanuda el término que haya corrido y la autoridad deberá adoptar la decisión sin que exceda los 15 días del plazo general.

Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que, si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.

En sentencia de tutela T-682 de 2017, la Magistrada de la Corte Constitucional Gloria Stella Ortiz Delgado, dentro de las consideraciones precisó:

*En conclusión, se puede afirmar que los recursos interpuestos con la finalidad de controlar los actos administrativos y agotar la vía gubernativa, **constituyen una de las formas de ejercitar el derecho de petición en la medida que este último permite a las personas no sólo participar en la gestión que realice la administración sino también, controvertir directamente ante aquella sus decisiones.***

Lo anterior se infiere porque al interponer los recursos de reposición y apelación se está presentando una petición respetuosa con el fin de obtener, ya sea, la aclaración, modificación o revocación de un acto administrativo, en consecuencia, la administración tiene el deber de resolverlos oportunamente, de manera suficiente, efectiva y congruente con lo solicitado, de lo contrario se vulneraría el núcleo esencial del derecho de petición. (negrilla fuera del texto).

Es por tanto un deber de la administración resolver dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, cuestiona el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es procedente solicitar la protección por la vía de la tutela cuando existe una irregularidad de este tipo, tal y como sucede en el presente caso.

4.8 Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado referir lo señalado en el artículo 6° Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la "omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones", en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual *"las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos."*¹⁵

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.¹⁶

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

¹⁵ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁶ Ibidem.

- a) *El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*
- b) *El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.*
- c) *El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.*
- d) *El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.*
- e) *El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.*
- f) *El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.¹⁷*

En lo concerniente **al debido proceso administrativo**, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un **principio fundamental** de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente 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”¹⁸. 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 administrados¹⁹.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

¹⁷ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁸ Sentencia T-796 de 2006.

¹⁹ *Ibidem*.

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.

Para las autoridades, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permea el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste primero, en la posibilidad de que el particular involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, **pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.**²⁰

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

4.9. Derecho al mínimo vital

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo, de acuerdo con lo anterior, la

²⁰ C-034 de 2014.

salvaguarda del derecho al mínimo vital se materializa en la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida.

Es en ese sentido que la Honorable Corte Constitucional ha señalado que *“derecho al mínimo vital adopta una visión de la justicia constitucional en la que el individuo tiene derecho a percibir un mínimo básico e indispensable para desarrollar su proyecto de vida (...)”*

También dicho órgano constitucional ha señalado que el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance.

Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte²¹. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución, luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales.

Posteriormente, se señaló que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana, *“la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida”*²²

La Corte Constitucional ha reiterado que, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sectores de la población que, en razón de su vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho. Estos sectores comprenden²³ *“a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico ...”*.

En conclusión, existe frente a personas cuyas condiciones las hacen sujetos de especial protección constitucional, la viabilidad de la solicitud de amparo.

²¹ Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

²² Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999

²³ Ver Sentencia de revisión Corte Constitucional T-716 de 2017. Magistrado ponente: CARLOS BERNAL PULIDO.

4.10. HECHOS PROBADOS

Se encuentra demostrado en el proceso con el medio de prueba documental aportado al plenario, lo siguiente:

- Oficio del 9 de marzo de 2021 dirigido a la tutelante por parte de la unidad de atención al ciudadano del MEN notificando el contenido de la Resolución 3866 de 8 de marzo de 2021 que niega la solicitud de convalidación.
- Certificado de registro de convalidación del día 19 de diciembre de 2020 consecutivo 2020-EE-254115 expedido por el área de la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Oficio 2021-EE-084017 del 4 de mayo de 2021 expedido por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad en el que se da respuesta a la solicitud 2021-ER-128032 a través de la cual la accionante solicita a la entidad informar sobre el estado del recurso promovido contra la Resolución 3866 de 8 de marzo de 2021.
- Derecho de petición del 22 de abril elevado por la accionante en el que se solicita información puntual a cerca del estado del proceso de convalidación del título médico cirujano bajo radicado 2020-EE-254115 - 2021-ER-096433.
- Recurso de Reposición en subsidio apelación con fecha del 24 de marzo de 2021, radicado 2021-ER-096433 del 25 de marzo del año en curso, interpuesto contra la Resolución 3866 de 08 de marzo de 2021.
- Resolución 3866 de 08 de marzo de 2021 a través del cual el Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior resuelve negar la convalidación de Médica Cirujana según el título otorgado el 23 de julio de 2015 en la Institución de educación superior Universidad de Zulia en Venezuela.
- Soporte de Información de PQR número 2021-ER-096433, recurso de reposición en subsidio apelación contra la Resolución N° 03866 de 8 de marzo de 2021.
- Soporte de Información de PQR 2021-ER-128032, del 22 de abril de 2021, descripción, derecho de petición, información del estado del proceso de convalidación.

4.12. CASO CONCRETO

La señora **KERLY JOHANA MARTOS OÑORO** considera vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso y petición por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** al no desatar el recurso de reposición en subsidio de apelación interpuesto ante la entidad Dirección de Calidad de la Educación Superior, el día 24 de marzo de 2021, radicado 2021-ER-096433 del día siguiente, contra la Resolución No. 0003866 del 8 de marzo de 2021 que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título de pregrado como médica cirujana otorgado el 23 de julio de 2015 por la Institución de Educación Superior Universidad de Zulia en Venezuela.

La instancia judicial advierte, que de acuerdo al material probatorio incorporado a las presentes diligencias la accionante presentó solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación Nacional el día 19 de diciembre de 2020 como Médica Cirujana de acuerdo al título otorgado el día 23 de julio de 2015 en la Institución de Educación Superior Universidad de Zulia en Venezuela.

El día 9 de marzo de 2021, el Ministerio de Educación Nacional, Subdirección de Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior notificó la Resolución 3866 de 8 de marzo de 2021 que negó la solicitud de convalidación; frente al acto administrativo anterior, la señora Kerly Johana Martos Oñoro interpone recurso de reposición y en subsidio apelación el día 24 de marzo de 2021.

Al no resolverse el recurso incoado por parte de la entidad, el día 22 de abril de 2021 la accionante eleva nueva petición con el fin de que se le informe el estado actual de su trámite, indicándose por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad mediante oficio 2021-EE-084017 del 4 de mayo de 2021 que su recurso se encuentra en análisis jurídico, teniendo en cuenta los argumentos expuestos como probatorios aportados al escrito.

Ahora bien, en relación a lo sustentado por la entidad esta precisa que bien se presenta mora administrativa, esta se encuentra justificada en atención al incremento de solicitudes derivadas del fenómeno migratorio e internacionalización de la oferta educativa.

A su vez, el Decreto 10687 de 2019 establece que las solicitudes de convalidación deberán ser resueltas en un término no mayor a 180 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en 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. De igual forma, el artículo 22 ibidem indica que las solicitudes de convalidación de títulos provenientes de Venezuela se adelantarán en un término máximo de 120 días calendario, por tanto, la entidad accionada aduce encontrarse dentro del tiempo señalado por la norma.

Señala igualmente, que el recurso interpuesto se encuentra en etapa de “*emitir concepto de convalidación*” para sala del 28 de julio del año en curso en la que se emitirá nuevo concepto técnico por parte del CONACES al aportarse nueva documentación que deberá ser estudiada y posteriormente se proyectará la resolución y realizará el correspondiente proceso de firmas y notificación del acto administrativo.

Frente a los planteamientos sustentados por la entidad accionada este Despacho no encuentra vocación de prosperidad de los mismos, ya que si bien es cierto dentro de los 120 días se expidió la Resolución 3866 de 08 de marzo de 2021 por parte del Subdirector de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que negó la convalidación del título como médica cirujana a la accionante, título otorgado el 23 de julio de 2015 en la Institución de educación superior Universidad de Zulia en Venezuela, el problema jurídico analizado en el presente asunto, es si la resolución del recurso de reposición se encuentra en término según la normativa analizada en la parte considerativa.

Precisado lo anterior, en atención a que la accionante elevó recurso de reposición y en subsidio apelación el día **25 de marzo de 2021**, bajo el radicado 2021-ER-096433, la administración contaba con el término de **30 días** para resolverlo dando aplicación al Decreto 491 de 2020²⁴, es decir hasta el día **10 de mayo del año en curso**.

En suma de lo anterior, se encuentra acreditada la vulneración al derecho fundamental de petición y debido proceso, toda vez que, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Dirección de Calidad de la Educación Superior, ha

²⁴ Emergencia sanitaria prorrogada hasta el 31 de agosto de 2021 en todo el territorio nacional de conformidad con la Resolución 738 de 2021.

inobservado la obligación que le asiste²⁵ frente al ciudadano de absolver de forma clara y de fondo el recurso de reposición y en subsidio apelación dentro de un término razonable²⁶ **sin justificación alguna**, ya que si bien se afirma que el fenómeno de la migración e internacionalización de la oferta educativa ha causado un aumento exponencial en la cantidad de solicitudes de convalidación de títulos presentadas en los últimos años, circunstancia que constituye un hecho insuperable para la entidad a pesar de las medidas adoptadas desde el 2017, no se aporta prueba siguiera sumaria que permita acreditar tal escenario, es decir, cantidad requerimientos a resolver o en trámite por la entidad.

Entre tanto, si bien se indica por el Ministerio de Educación Nacional que el día 28 de julio de 2021 se emitirá el concepto técnico requerido por CONACES, con el fin de proyectar la resolución y notificación del acto administrativo, dicha situación no modifica los términos establecidos por el legislador como garantía a los derechos de los ciudadanos y al debido proceso inmerso en la actuación administrativa.

Es así, como la protección y responsabilidad especial frente al derecho de petición radica en cabeza de la administración, sujeta a cada uno de los elementos que forman parte de su núcleo esencial, por tanto, la obligación de la entidad estatal cesa con la resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano.

En consideración a lo expuesto, esta Agencia Judicial considera que la entidad accionada, vulneró los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la señora **KERLY JOHANA MARTOS OÑORO**, en consecuencia, este Despacho ordenará a la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN**

²⁵ Ver sentencia C-007-2017 “Respecto a los recursos los artículos 13 y 15 de la Ley 1755 de 2015 establecen que éstos son una forma del derecho de petición ya que **“toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo”**. Entonces, la Corte verifica que, en efecto, se cumple con el primero de los criterios que la jurisprudencia ha señalado en relación con la reserva de ley estatutaria, que se trate de derechos y deberes de carácter fundamental”.

En otro apartado normativo de la misma sentencia se puntualiza respecto de los recursos que pueden ser ejercidos ante la administración, lo siguiente:

“que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”

²⁶ Sentencia T-1018/17, “...Inequívocamente se aprecia la voluntad del legislador para que los recursos administrativos, los **cuales son una modalidad del derecho de petición**, según se verá a continuación, sean resueltos de manera pronta y oportuna, todo con el fin de que concluya la actuación administrativa, se defina la situación jurídica de la persona o personas involucradas en el trámite, y por ende, se satisfaga el derecho fundamental de petición...”

SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, para que en el término **de diez (10) siguientes a la notificación de la presente providencia**, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto el 25 de marzo de 2021 radicado 2021-ER-096433 contra la Resolución No. 03866 de 08 de marzo de 2021 que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título como médica cirujana otorgado el 23 de julio de 2015 en la Institución de Educación Superior Universidad de Zulia en Venezuela.

En atención a la solicitud de amparo del derecho al mínimo vital dentro de la presente acción, este Despacho advierte que en el dossier tutelar no se acompañó prueba siquiera sumaria que permita presumir la vulneración de este derecho fundamental.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración al derecho fundamental de petición y debido proceso presentada por la señora **KERLY JOHANA MARTOS OÑORO** identificada con cédula de ciudadanía No. 1.126.256.839, contra la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: DENEGAR la protección del derecho fundamental al mínimo vital conforme se ha expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: ORDENAR a la **SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, que dentro de un término no mayor a **diez (10) días** siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por la accionante el 25 de marzo de 2021 radicado 2021-ER-096433 contra la Resolución No. 03866 de 08 de marzo de 2021, que despachó desfavorablemente el proceso de convalidación de su título como médica cirujana otorgado el 23 de

julio de 2015 en la Institución de Educación Superior Universidad de Zulia en Venezuela.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, a la accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez

Firmado Por:

Luz Nubia Gutierrez Rueda
Juez Circuito
47
Juzgado Administrativo
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**15c7f55a1bbe9ef052f0a3f3c4ceecae2f33c55148a3804448a40d7fe86c
d725**

Documento generado en 01/08/2021 06:27:15 PM

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