

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00361**, informando que la accionada y la vinculada contestaron el requerimiento efectuado, y 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 BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022).

I. ANTECEDENTES

La señora Marta Lilia Romero Agudelo, actuando en causa propia, instauró acción de tutela en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la Dirección de Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONACES, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al mínimo vital y a la dignidad humana.

Como sustento de sus aspiraciones, informó que adelantó estudios de doctorado en la Universidad Norbert Wiener del Perú, y pretende homologar el título obtenido como "*Doctor en Educación*", sin que, a la fecha, a su juicio, por discriminación y valoraciones subjetivas, haya podido culminar el trámite, como sí ocurrió con varios de sus colegas.

Agregó que, inició sus estudios en la mencionada Universidad en el segundo semestre de 2013, por lo que para dicha data la norma vigente para las maestrías y doctorados le permitía cursar de manera virtual. Así mismo, manifestó que culminó sus estudios y obtuvo el título el 26 de septiembre de 2018, y efectuó los trámites ante el Ministerio de Educación para su convalidación, siendo negada en Resolución 002387 del 17 de febrero de 2020, contra la cual interpuso recurso de reposición

y en subsidio de apelación, y la decisión se confirmó en actos administrativos 013095 de julio de 2021 y 099029 del 26 de mayo de 2022, respectivamente.

Como consecuencia, solicitó se amparen sus derechos fundamentales y se ordene a las accionadas analizar y revisar sus documentos bajo los mismos parámetros que se analizaron los de otros colegas.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 8 de agosto de 2022 se admitió la presente acción de tutela y se vinculó a la Universidad de los Andes, requiriendo a las accionadas como a la vinculada para que rindieran un informe detallado sobre los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

En memorial del 9 de agosto del año en curso, la **Universidad de los Andes** contestó la acción solicitando su desvinculación del trámite, en la medida que no le constan los hechos narrados en el escrito inicial y carece de competencia para tramitar y otorgar lo pretendido. Respecto de su vínculo con la accionante, precisó que aquella cursó una Maestría en Educación en esa universidad, y recibió el título correspondiente el 28 de marzo de 2012.

En oficio 2022-EE-181095 del 9 de agosto de 2022, **la Nación - Ministerio de Educación Nacional** contestó la acción solicitando declarar la improcedencia de la acción constitucional, ante la ausencia de vulneración de derecho fundamental alguno.

Informó que mediante Resolución 002387 del 17 de febrero de 2020 negó la solicitud de convalidación formulada por activa, y fue a su vez confirmada en Resolución 013095 del 21 de julio de 2021 y la 00929 del 26 de mayo de 2022, encontrándose en firme y agotándose así la actuación administrativa.

Explicó igualmente el procedimiento de convalidación de títulos académicos obtenidos en el exterior, haciendo énfasis en que una vez agotado el procedimiento administrativo, corresponde acudir a los medios de control administrativos para dirimir las controversias que se susciten, incumplándose el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

Respecto del derecho a la igualdad, indicó que si bien se aportan una serie de Resoluciones en las que se convalidaron títulos similares, cada caso se estudia de manera individual y que se efectuó con base en la opinión de varios expertos, que pudo ser controvertida por la solicitante, y por lo tanto no puede endilgarse responsabilidad alguna al Ministerio.

Finalmente, señaló que tampoco transgredió el derecho fundamental al debido proceso, puesto que el trámite administrativo se surtió con sujeción a las normas que lo rigen, y éste concluyó en una decisión adoptada con base en el criterio de evaluación académica, bajo el que se analizó la convalidación solicitada.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se acreditan los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, y en caso afirmativo se indagará si se vulnera el derecho fundamental al debido de la accionante por el proceder de las entidades, y las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, 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 la presente acción constitucional.

2. De la acción de tutela y el requisito de subsidiariedad.

La acción de tutela fue instituida en la Constitución Política de Colombia en su artículo 86, esta se encuentra reglamentada por los Decretos 2591 del 19 de noviembre de 1991 y 306 del 19 de febrero de 1992, como medio de defensa judicial, que contiene un procedimiento preferente y sumario al cual se acude a fin de lograr la protección concreta e inmediata de los derechos fundamentales cuando estos sean vulnerados, ya sea por acción u omisión o cuando se presente amenaza de violación; eventualmente se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta sucinta descripción de la acción de tutela, comprende aspectos teóricos que habilitan su procedencia ante la jurisdicción constitucional, como sucede con la legitimación en causa por activa, la subsidiariedad, la inmediatez y la relevancia constitucional sobre el asunto sometido a estudio. Esto, porque los elementos fundantes de la acción de tutela deben ser analizados singularmente, en vista de que el mecanismo contemplado en el artículo 86 constitucional no puede asimilarse como una herramienta destinada a resolver todo tipo de conflictos jurídicos planteados en cualquier circunstancia de tiempo y modo, ya que se

desfiguraría la vocación excepcional y de protección inmediata del recurso de amparo constitucional.

A continuación, debe el Despacho reiterar los lineamientos normativos y jurisprudenciales acerca de la procedencia de la tutela, observando que el Decreto 2591 de 1991 estableció:

"Artículo 6º: Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto". (Negrillas fuera de texto).

Es así que, debe memorarse que la jurisprudencia constitucional¹, ha señalado que en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser resueltos por las vías ordinarias, y sólo ante la ausencia de éstas o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional, pues "permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos"², argumentos que atienden a la necesidad de preservar el

¹ Entre otras, las sentencias T-063 de 2013 y T-375 de 2018.

² Sentencia T-603 de 2015.

reparto de competencias a las diferentes autoridades judiciales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

En punto del referido principio, se impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se entiende que antes de acudir a este mecanismo excepcional, la parte accionante debe actuar con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios y administrativos, pues ante la falta injustificada de ello, decae en la improcedencia del mecanismo constitucional, como quiera que ésta no debe ser considerada como una instancia adicional o un mecanismo que reemplace a los ordinarios, por lo que para que proceda, se deben reunir los siguientes presupuestos:

- (i) Una afectación inminente del derecho
- (ii) La urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable
- (iii) La gravedad del perjuicio
- (iv) El carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.

En desarrollo del principio bajo estudio se memoró en sentencia C-132 de 2018 que la acción de tutela no puede reemplazar las vías ordinarias:

"Más recientemente, en la sentencia T-1008 de 2012, esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.

Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015 sirvieron luego para que la Corte reiterara que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no

puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia”.

Además, debe acentuar esta Juzgadora que las vías ordinarias a que refiere el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 no sólo hacen referencia a las vías jurisdiccionales, sino que también comprende las vías administrativas, como se ha sostenido, entre otras, en la sentencia T-480 de 2011.

Sumado a lo anterior, la sentencia T-426 de 2019 abordó la procedencia excepcional de la acción de tutela bajo la lupa de la ineficacia de los medios ordinarios y la acreditación de un perjuicio irremediable, atendiendo los presupuestos que permiten la consolidación del mismo:

"Sin embargo, en virtud de lo establecido en las mismas normas referidas, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, la tutela es procedente si se acredita que: (i) este no es idóneo ni eficaz, o (ii) "siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela”.

En el primer supuesto, la aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, en consideración a las características procesales del mecanismo y al derecho fundamental involucrado. Entonces, un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha señalado que un medio de defensa no es idóneo cuando este no ofrece una solución integral y no resuelve el conflicto en toda su dimensión constitucional. En caso de que no ofrezca una protección completa y eficaz, el juez puede conceder el amparo constitucional de forma definitiva o transitoria según las circunstancias particulares que se evalúen.

Con respecto al segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que el perjuicio irremediable se presenta "cuando existe un menoscabo moral o material injustificado que es irreparable, debido a que el bien jurídicamente protegido se deteriora hasta el punto que ya no puede ser recuperado en su

*integridad." Respecto a sus características esenciales, en primer lugar, el daño debe ser **inminente**, es decir, que esté por suceder y no sea una mera expectativa ante un posible perjuicio, aunque el detrimento en los derechos aún no esté consumado. Segundo, las medidas necesarias para evitar la ocurrencia del perjuicio irremediable deben ser **urgentes y precisas** ante la posibilidad de un daño **grave**, el cual es evaluado por la intensidad del menoscabo material a los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Finalmente, se exige que la acción de tutela sea **impostergable**, para que las actuaciones de las autoridades públicas o particulares del caso respectivo sean eficaces y puedan asegurar la debida y cabal protección de los derechos fundamentales comprometidos".*

Bajo el anterior imperativo, se debe recalcar que no existe ninguna presunción acerca de la ineficiencia de las vías ordinarias al momento de resolver los conflictos cuya competencia detentan. Por el contrario, la Corte expuso en la sentencia T-246 de 2018 que las vías ordinarias resultan igualmente eficaces al momento de proteger los derechos de los ciudadanos:

"De igual manera, tratándose de solicitudes que buscan el reconocimiento y pago de prestaciones económicas, la Corte Constitucional de manera reiterada, ha sido enfática en disponer que las acciones ante la jurisdicción ordinaria también constituyen mecanismos idóneos para su amparo".

En relación con los casos puntuales del derecho de familia y el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional, en sentencia T-675 de 2016, ha exaltado la preponderancia que detentan los comisarios, defensores y jueces de familia para regular los asuntos relacionados con la custodia, cuidado personal y regulación de visitas, debido a que la razón de ser de este esquema de protección de infancia y adolescencia es precisamente evacuar este tipo de temáticas. Así lo describió el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción:

"Los artículos 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991 establecen el carácter subsidiario de la acción de tutela, que tal como lo ha expresado esta Corte, puede ser utilizada ante la violación o amenaza de derechos fundamentales bajo las siguientes condiciones: i) que no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver el conflicto relacionado con la vulneración del derecho fundamental alegado, ii) que aun existiendo otras acciones, estas no resulten eficaces o idóneas para la protección del derecho o, iii) que siendo estas acciones judiciales un remedio integral, resulte necesaria la intervención

transitoria del juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

A partir de allí, esta Corporación ha objetado la valoración genérica del medio de defensa ordinario, pues ha considerado que, en abstracto, cualquier mecanismo judicial puede considerarse eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso es el respeto y la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por tal motivo, la jurisprudencia ha establecido que la eficacia de la acción ordinaria solo puede establecerse en atención a las características y exigencias propias del caso concreto, de modo que se logre la finalidad de brindar plena e inmediata protección a los derechos específicos involucrados en cada caso.

En asuntos de custodia, cuidado personal y regulación de visitas, tanto los jueces de familia, como los comisarios y defensores, tienen competencia, según el Código General del Proceso y el Código de la Infancia y la Adolescencia, para conocer del proceso judicial o del trámite administrativo, según sea el caso, y evaluar la adopción de medidas de protección o de restablecimiento de garantías en asuntos en los que se ven comprometidos los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes”.

3. Caso en concreto.

Descendiendo al caso en concreto, en primer término debe ponerse de presente que por activa se pretende un nuevo estudio de la ya negada convalidación del título, bajo los parámetros señalados tanto en el escrito inicial como en el respectivo recurso interpuesto en contra de la Resolución 2387 del 17 de febrero de 2020, en la que el Ministerio de Educación decidió negar lo pretendido, esto es tomando como precedente administrativo los casos que cita, sin que en concreto se pretenda dejar en suspenso o revocar algún acto administrativo.

Bajo esos parámetros e interpretando el escrito, se aprecia que la accionante pretende dejar sin valor los actos administrativos en los cuales se negó la convalidación del título, para en su lugar se ordene proferir una nueva resolución, pero atendiendo un criterio distinto del allí contenido.

Por lo tanto, debe ponerse de presente que, como se estudió precedentemente, la acción de tutela cuenta con unos requisitos de procedibilidad específicos y que se deben acreditar íntegramente, ya que no está instituida para reemplazar las instancias administrativas u ordinarias, y tampoco puede emplearse como una instancia adicional una vez agotado el respectivo procedimiento.

Ello ha sido señalado en, entre otras, sentencia T-002 de 2019, donde la H. Corte Constitucional señaló los requisitos de procedibilidad excepcional de la acción de tutela en contra de actos administrativos de carácter particular, como los que se controvierten en esta instancia:

"En ese sentido, esta Corporación ha reiterado que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, cuando los derechos fundamentales del accionante resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición tardía de decisiones judiciales propios de la referida jurisdicción, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de las garantías constitucionales para evitar un daño irreparable:

*"La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) **que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable;** y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."*

No obstante, en los casos en los que se compruebe que existe otro medio de defensa judicial, pero éste no resulta idóneo ni eficaz para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, el juez constitucional debe verificar que el mismo sea: (i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el haber jurídico de la persona se encuentre amenazado por un daño o menoscabo material o moral de gran intensidad; (iii) requiera medidas urgentes con el fin de lograr su supresión y conjurar el perjuicio irremediable; y (iv) demande la intervención del juez de tutela de forma impostergable para garantizar el restablecimiento integral del orden social justo".

En Sentencia T-1316 de 2001, la Corte concluyó que "no todo perjuicio puede ser considerado como irremediable, sino solo aquel que por sus características de inminencia y gravedad, requiera de medidas de protección urgentes e impostergables. Con todo, esta previsión del artículo 86 de la Carta debe ser analizada en forma sistemática, pues no puede olvidarse que existen ciertas personas que por sus condiciones particulares, físicas, mentales o económicas, requieren especial protección del Estado, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los niños (...)". (Negrillas fuera del texto).

Por consiguiente, tanto de la narración de los hechos como de las pruebas adosadas, se vislumbra que no se pretende prevenir la consecución de algún perjuicio inminente o irremediable a alguno de los derechos fundamentales tutelables, en la medida que si bien la promotora de la acción enuncia que se ve afectado su derecho a la igualdad respecto de los colegas que expone como precedente administrativo, no se alude a alguna falencia procesal en la forma que se surtió el trámite administrativo o mucho menos el daño en concreto que ello produce.

Aunado a ello, no se demuestra que por la falta de convalidación se encuentre desempleada o que sufra algún deterioro en su calidad de vida en condiciones dignas ya que, al contrario, desde el escrito inicial manifiesta que actualmente está trabajando como docente. Con ello, no se controvierte la idoneidad de los mecanismos ordinarios para resolver el fondo de lo aquí pretendido, máxime cuando se puede acudir ante un medio de control e invocar las medidas cautelares que considere pertinentes.

Valga reiterar que frente a los derechos fundamentales que se invocan, debe haber algún soporte probatorio de cara a su exigibilidad, como quiera 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 simples afirmaciones. Tal supuesto impone una carga en cabeza del accionante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"En igual sentido, ha manifestado que: "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".

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, se colige que el amparo pretendido es improcedente por cuanto no se acreditó el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, en la medida que no se demostró el acaecimiento de algún perjuicio inminente a los derechos fundamentales que se invocan, ni mucho menos se controvertió la falta de idoneidad de las vías judiciales ordinarias establecidas para controvertir los actos administrativos que aquí se pretenden atacar, por lo que se negará el amparo deprecado.

Finalmente, y en vista que carece de competencia para, eventualmente, satisfacer las pretensiones que se formulan, se desvinculará del trámite a la Universidad de los Andes.

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:** **NEGAR POR IMPROCEDENTE** el amparo de los derechos fundamentales incoados por la señora Marta Lilia Romero Agudelo, quien actúa en causa propia, conforme se expuso precedentemente.
- SEGUNDO:** **DESVINCULAR** del trámite a la Universidad de los Andes.
- TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

ERBC