



INFORME SECRETARIAL.- Bogotá D.C., 30 de junio de 2.020. Al Despacho para decidir la presente Acción de Tutela N° 2020 – 00142, informando que dentro del término concedido, la accionada allegó respuesta.

CAROLINA FORERO ORTIZ
Secretaria

JUZGADO DIECISIETE LABORAL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

REF.: ACCIÓN DE TUTELA N° 11001 – 31 – 05 – 017 – 2020 – 00142 – 00

ACCIONANTE: ISABEL PÉREZ MOSQUERA – C.C. 26.554.257

ACCIONADA: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Procede el suscrito Juez Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá, a decidir la Acción de Tutela instaurada por la Sra. ISABEL PÉREZ MOSQUERA, identificada con la C.C. 26.554.257, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, representada legalmente por la Dra. María Victoria Ángulo, Ministra de Educación Nacional.

1. DESCRIPCIÓN DEL CASO:

- Fundamentos de hecho y pretensiones:

Informa la actora que obtuvo título extranjero universitario oficial de Magíster Universitario en Psicología Educativa otorgado por la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá con sede en Ciudad de Panamá; que inició los trámites para la convalidación del título mediante derecho de petición ante el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y canceló los derechos exigidos el 19 de Diciembre de 2019; que el 23 de diciembre de 2019, una vez apareció registrado el pago en el sistema electrónico VUMEN del Ministerio, radicó la solicitud de convalidación distinguida con el número consecutivo 2019-EE-208814; que por ser la solicitud de convalidación de un título expedido en el extranjero en una institución acreditada o reconocida en alta calidad, debió resolver la petición en un plazo máximo de 60 días calendario contados a partir del día siguiente hábil al reporte del pago en la plataforma, razón por la cual la entidad accionada ha vulnerado los derechos invocados en esta acción.

En razón de lo anterior, solicita se conceda el amparo de sus derechos a la igualdad, de petición, al trabajo, a la libre escogencia de profesión y al debido proceso y que se le ordene al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, que, dentro del término de 48 horas, proceda a expedir el acto administrativo que resuelva sobre la convalidación solicitada.

- Pruebas:

A su solicitud acompañó una captura de pantalla que acredita la presentación de la solicitud recibida con el radicado 2019-EE-208814 y constancia de pago de los derechos de convalidación.

- Actuación procesal:

La acción fue admitida por auto del 12 de junio de 2020, ordenando la notificación y el traslado a la entidad accionada por el término de 48 horas para que se pronunciara respecto de los hechos y circunstancias aducidos en la presente acción.

La accionada, fue debidamente notificada, mediante comunicación remitida el mismo día 12 de junio, vía correo electrónico, y dentro del término concedido se pronunció en escrito remitido al correo institucional del Juzgado el 18 de junio pasado y advirtiendo de la posible duplicidad de la acción dado que según lo informó la accionante había instaurado similar acción ante el Juzgado 31 Administrativo de esta ciudad.

El 19 de junio, se recibió requerimiento del Juzgado 31 Administrativo solicitando información de la presente acción, con destino a la tutela adelantada en ese Despacho radicada bajo el No. 2020 – 00117, a fin de pronunciarse sobre una posible duplicidad de tutelas, solicitud que fue atendida por este Juzgado el 23 de junio y al día siguiente, el juzgado administrativo remitió a este juzgado el expediente digital No 2020 – 00117 a fin de ser acumulado a la presente demanda y continuar el trámite; lo anterior en razón a que se estableció que la accionante había instaurado esa acción con posterioridad a la que se adelanta en este juzgado, acumulación que se dispuso por proveído dictado el mismo día.

Precisado lo anterior y como se mencionó, la entidad accionada remitió respuesta a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica y en su pronunciamiento, informó que la actora solicitó el día 23 de diciembre de 2019 la convalidación de su título de Magister en Psicología Educativa otorgado el 28 de septiembre de 2018, por la institución de educación superior Universidad Interamericana de Educación a distancia de Panamá, fecha en la que hizo efectivo el pago de la tarifa a que se refiere el parágrafo del artículo 9° de la Resolución 10687 del 09 de octubre de 2019.

Anotó además el vocero judicial de la accionada que una vez fue verificada la información aportada, se constató que la peticionaria no cumplía con todos los requisitos y por tanto el día 29 de diciembre de 2019, fue requerida para que allegara la documental con el lleno de los requisitos, suspendiéndose los términos conforme lo dispuesto en el artículo 9 de la Resolución 10687, que se reactivarían al día siguiente en que la solicitante atendiera el requerimiento y allegara los documentos solicitados, situación que se presentó, según informa, el día 7 de enero de 2020 anotando que el plazo concedido al Ministerio para resolver es de 180 días, conforme el artículo 17 de la Resolución 10687 de 2019, y por tanto el término para emitir el acto administrativo que decida de fondo se vence el día 2 de julio próximo, por lo que solicita negar la tutela al no haber incurrido en vulneración de los derechos fundamentales de la actora.

A su respuesta acompañó copia de la comunicación dirigida a la accionante emitida el 29 de diciembre de 2020.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

La actora se encuentra legitimada como titular de los derechos fundamentales cuyo amparo invoca.

Teniendo en cuenta que la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, es la entidad a la que se atribuye la acción u omisión vulneradora del derecho objeto de la presente tutela, se encuentra legitimada en el extremo pasivo.

3. DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS Y PROBLEMA JURIDICO:

Como derechos afectados y amenazados se invocan los de petición, trabajo, libre escogencia de profesión u oficio y debido proceso.

El problema jurídico a que se contrae la presente controversia es determinar si estamos frente a la vulneración de los derechos fundamentales invocados, ante la omisión que atribuye la actora a la entidad en resolver de fondo la petición formulada.

Bajo tales lineamientos, se referirá el Juzgado brevemente al derecho de petición, a la convalidación de títulos profesionales obtenidos en el exterior y se abordará el caso concreto y se emitirá pronunciamiento además en relación a la denominada *“temeridad en materia de acciones de tutela”*, que se puede dar cuando un mismo accionante acude de manera repetida a esta acción reclamando el amparo de los mismos derechos.

4. COMPETENCIA COMO FACTOR DE PROCEDIBILIDAD:

Teniendo en cuenta el principio de efectividad de los derechos, celeridad, economía y eficacia, es competente este Despacho por ser la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, un organismo de la Rama Ejecutiva del poder público, representada legalmente por su Sra. Ministra María Victoria Ángulo González, o quien haga sus veces, conforme lo dispuesto en el Artículo 86 de la Constitución Política, el Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1° del Decreto 1983 de 2.017.

5. TEMERIDAD:

Como se indicó, se emitirá pronunciamiento en relación con este aspecto dada la duplicidad de acciones que se presenta al haber sido instaurada otra acción por la misma accionante con posterioridad a la presentación de la que fue asignada a este juez de la especialidad laboral, demanda que a su vez correspondió al Juzgado 31 Administrativo de esta ciudad, y que fue remitida para ser acumulada a este trámite, lo que sin duda alguna constituye una actuación temeraria en tutela como lo define el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 en los siguientes términos:

“ACTUACION TEMERARIA. Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazará o decidirá desfavorablemente todas las solicitudes.

El abogado que promoviére la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.”

Tal disposición se erigió con miras a proteger el derecho de los ciudadanos a acudir a la administración de justicia, sin embargo, se estableció también como limitación en procura de evitar que, sin razón que lo justifique, se acuda ante los jueces de la República, a ventilar, a través de esta acción, las mismas pretensiones pues ello acarrearía un perjuicio para la misma administración de justicia por el tiempo y recursos que demanda.

Bajo esa perspectiva, sería del caso imponer la consecuencia procesal que la misma norma prevé, es decir, desestimar las pretensiones de tutela, no obstante también se advierte que, en vista de las contingencias y cambios que han tenido que implementarse en materia de trámite de acciones constitucionales, las cuales ahora deben presentarse de manera virtual debido a la emergencia sanitaria causada por la pandemia del virus Covid-19, es posible que tal actuación que se constituye en temeraria, se pueda atribuir a alguna omisión o error de la accionante, si se tiene en cuenta además que reside en el municipio de Pitalito (Huila), razón por la cual, este Juez de tutela emitirá sentencia de fondo pero, en todo caso, advertirá a la accionante que, en el futuro, se abstenga de tal conducta so pena de aplicar las sanciones procesales pertinentes.

6. CONSIDERACIONES:

6.1. Del Derecho de Petición:

Conviene en primer lugar señalar que la Constitución Política en su artículo 23, consagra el Derecho de Petición en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

Por su parte, la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades se ha pronunciado sobre el carácter de fundamental del Derecho de Petición y su protección por medio de la acción de tutela. Así mismo definió las reglas básicas que orientan su amparo en reiterada jurisprudencia como se plasmó en la sentencia T-350 de 2006, en la que se resaltó como un derecho fundamental la posibilidad cierta y efectiva de presentar solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas, y la correlativa obligación de su parte de dar respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; además, claro, de resolver de fondo, lo que supone que la autoridad analice la materia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, debiendo existir correspondencia entre la petición y la respuesta, con independencia de que su contenido sea favorable o no, a lo pretendido.

En el mismo sentido, la reclamada está en la obligación de poner en conocimiento del peticionario, de manera pronta, la decisión adoptada, pues ello hace parte del núcleo esencial del derecho de petición, advirtiéndose además que, si no se cumple con esos presupuestos, se incurre en una vulneración del derecho fundamental.

6.2. De la Convalidación de los Títulos obtenidos en el exterior:

Los artículos 67 a 70 de la Carta Política, señalan que al Estado le corresponde ejercer la inspección y vigilancia del servicio de educación, con el propósito de garantizar su calidad y la adecuada formación moral, intelectual y física de los educandos. En desarrollo de esas funciones, es deber del Estado vigilar que los programas académicos ofrecidos por los centros de educación, en particular a nivel de pregrado y de posgrado, cumplan con los propósitos de formación.

En la medida en que al Estado colombiano no le es posible ejercer tal actividad sobre los centros de educación extranjeros, frente a la pretensión de hacer válidos dichos títulos en el territorio nacional, la labor de control y vigilancia del Estado en este campo se concentra en su convalidación. La convalidación de los títulos otorgados por institución de

educación superior extranjera, es un procedimiento por medio del cual el gobierno colombiano, a través del Ministerio de Educación Nacional, le otorga reconocimiento a un título expedido por una institución de educación superior extranjera. Esto es, en virtud de un examen de legalidad del título y de la institución que la otorgó, así como de aspectos académicos del programa cursado, se determina su equivalencia a los programas ofrecidos y títulos reconocidos en el territorio nacional, dentro del propósito de que el individuo pueda desarrollar en el territorio la actividad para la cual se preparó en el extranjero. De esa manera la sentencia T 430 de 2014¹, señaló:

“(…) Con ese punto de partida la Corte reconoció la importancia constitucional de efectuar la convalidación de los diplomas de educación expedidos en el exterior, teniendo en cuenta el interés general y la necesidad de exigir títulos de idoneidad, y luego analizo el contenido de la Resolución 5547 de 2005, en 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. Reprodujo los artículos 3º, 8º, 9º y 10º de esa norma y concluyó que la aplicación “rigurosa” de ese procedimiento protege los derechos de quienes efectúan estudios fuera de Colombia y de todos los ciudadanos frente a las actividades que implican riesgo social.”

Por consiguiente, el Ministerio de Educación Nacional, recientemente, mediante la Resolución 10687 del 9 de octubre de 2019, estableció el procedimiento para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras y el término para resolver las solicitudes. Es así que en el artículo 2º numerales 11 y 12, artículo 2º, definió el concepto y los criterios de convalidación, así:

“Convalidación: Proceso de reconocimiento que el Ministerio de Educación Nacional efectúa sobre un título de educación superior otorgado por una institución legalmente autorizada por la autoridad competente en el respectivo país para expedir títulos de educación superior, de tal forma que, con dicho reconocimiento, se adquieren los mismo efectos académicos y jurídicos, que tienen los títulos otorgados por las instituciones de educación superior colombianas.”

“Criterio de Convalidación: Son las opciones a través de las cuales se adelanta y analiza la solicitud de convalidación. Para efectos de esta resolución, los criterios de convalidación son: i) Acreditación o Reconocimiento en Alta Calidad; ii) Precedente Administrativo y iii) Evaluación Académica.”.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo preceptuado en la norma, el plazo para resolver las solicitudes de convalidación comienza desde el momento en que se acredita el pago respectivo según lo establecido en el artículo 8º de la referida Resolución 10687 de 2019, que para cada criterio sería diferente, de conformidad con los artículos 15, 16, 17 y 18 ibidem y se contarían así: Las correspondientes al primer criterio de *Acreditación o Reconocimiento de Alta Calidad* deben resolverse dentro de los 60 días calendario siguientes, las del segundo de *Precedente Administrativo* se resolverán dentro del 120 días calendario siguientes y las pertenecientes al tercer criterio de *Evaluación Académica* dentro del plazo no mayor a 180 días calendario.

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Resolución en cita, corresponde al Ministerio determinar bajo cuál criterio de convalidación se estudiará la solicitud en la forma allí establecida, que señala:

¹ Expediente T-4274549. M.P. Alberto Rojas Ríos.

“Dentro de los 15 días calendario siguientes al reporte en la plataforma del pago de la solicitud de convalidación 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, y luego de verificar la existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad o de las condiciones de calidad de la educación superior en el país de origen y la acreditación o reconocimiento de alta calidad de la institución o del programa académico del título que se solicita convalidar, el Ministerio de Educación Nacional determinara, cuál de los criterios de convalidación resulta aplicable para resolver la solicitud, de acuerdo con lo señalado en las subsecciones I, II y III del presente capítulo.”

7. Del Caso Concreto:

Analizado el caso bajo examen, atendiendo los lineamientos normativos y jurisprudenciales citados, se observa que la accionante elevó solicitud de convalidación de su título de Magíster Universitario en Psicología Educativa otorgado por la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá con sede en Ciudad de Panamá, acreditándose el pago requerido el día 23 de diciembre de 2020, conforme se desprende de las pruebas que se acompañaron al escrito de tutela, y se queja de que el plazo para que la accionada resolviera de fondo se vencía en 60 días calendario en virtud a que su solicitud correspondía al criterio de evaluación de *“Acreditación o Reconocimiento de Alta Calidad”*, conforme el artículo 13 de la Resolución 10687 de 2019 y a la fecha de presentación de la acción no se había resuelto lo pertinente.

Por su parte la accionada en su defensa explicó que si bien el término para resolver sobre la convalidación empezó a correr desde el 23 de diciembre de 2019, fecha en la que quedó acreditado el pago de los gastos de trámite, en el proceso de revisión de la documentación que debió ser aportada, se constató que no cumplía con todos los requisitos, motivo por el cual, el día 29 de diciembre de 2019, se requirió a la actora para que allegara la documental para dar cumplimiento a las exigencias de ley, lo que generó la suspensión del término para resolver, conforme el artículo 9 de la Resolución 10687, el cual se reactivó el día siguiente en que la solicitante allegó los documentos requeridos, el día 7 de enero de 2020.

Indicó además que el criterio bajo el cual se estudió la solicitud de convalidación fue *“Evaluación Académica”*, contando con un plazo para resolver la petición de 180 días calendario, que contados desde el 23 hasta el 29 de diciembre y desde el 8 de enero en adelante, terminan el 2 de julio de 2020, por lo que aún se encuentra dentro del término legal para resolver y proferir el correspondiente acto administrativo.

Vistas las posiciones de las partes, en acatamiento a lo dispuesto por la Resolución 10687 de 2019, norma que contiene el procedimiento de las convalidaciones de títulos profesionales obtenidos en el extranjero, debe el Despacho determinar el término con el que cuenta la entidad para resolver de fondo la solicitud elevada por la actora y, si en efecto, se ha presentado la vulneración de los derechos que invoca.

Pues bien, en principio, para establecer el plazo para resolver la solicitud de convalidación, debe definirse cuál es el criterio marco que debió aplicar el Ministerio para estudiar la petición, toda vez que, si correspondiera al de *“Acreditación o Reconocimiento de Alta Calidad”*, como indica la actora, el término es de 60 días calendario y si corresponde a *“Evaluación Académica”*, como lo aduce la accionada, el término será de 180 días calendario y en este punto debe advertirse, que no es posible para este Juez

Constitucional determinar a la luz del artículo 13 de la Resolución 10687 de 2019, si la solicitud de convalidación de la accionante cumple o no, con los requisitos exigidos para la aplicación de ese criterio y, por tanto, no es posible desconocer el argumento de la entidad, cuando indica que la solicitud de convalidación de la actora debe estudiarse bajo el criterio de “*Evaluación Académica*” que, en cumplimiento de sus atribuciones y facultades, decidió aplicar, contando así con un término de 180 días calendario para proferir el acto administrativo y resolver de fondo la petición.

Definido lo anterior, y teniendo en cuenta que la entidad disponía de ese término para definir sobre la convalidación solicitada, se analizará si le asiste razón cuando aduce que aún está a tiempo para emitir el acto administrativo correspondiente, lo que sustenta en que el mencionado término, que empezó a contarse a partir del 23 de diciembre de 2019, se interrumpió, el día 29 de diciembre siguiente, en virtud a que ese día se le solicitó a la accionante unos documentos para acreditar el cumplimiento total de los requisitos, en la forma que se menciona en la comunicación de esa data, y que fue remitida al correo institucional del juzgado como prueba, junto con la respuesta a la demanda.

Luego, la vocera judicial de la accionada señala que, en atención a ese requerimiento, el día 7 de enero de 2020, la actora presentó los documentos y, en consecuencia, el término se reanudó al día siguiente, 8 de enero por lo que, concluye, haciendo la cuenta por el tiempo restante, el término se extendió hasta el próximo 2 de julio.

Así entonces, revisadas la respuesta y las pruebas aportadas por el Ministerio, si bien aportó copia de la comunicación expedida el 29 de diciembre de 2019, sin firma de quien la emitió, dirigida a la actora, en la cual le solicitan dos documentos adicionales, no se acredita haberla remitido a su destinataria ni que fuera recibida por ella, por lo cual no existe la certeza de que, efectivamente, el término legal se interrumpiera conforme lo prevé el parágrafo del artículo 9° de la Resolución 10687 de 2019. En el mismo sentido, tampoco se aportó la constancia de recibido de los documentos que, según lo expone la accionada, le fueron remitidos por la actora el 7 de enero de 2020, siendo imposible establecer que el término se reanudó el día 8 de enero, quedando tales supuestos en meras afirmaciones, por lo que no es posible para este juez constitucional concluir que, en efecto, se dio la interrupción del término legal en la forma que aduce la accionada.

Por consiguiente, y no existiendo medio de convicción que permita arribar a una conclusión diferente, el término de 180 días calendario para resolver la petición de convalidación de la accionante, empezó a correr desde el 23 de diciembre de 2019 y se venció el día 20 de junio de 2020 y en ese sentido, al no haber expedido el acto administrativo mediante el cual se decidía sobre la convalidación del título obtenido por la actora, la entidad ha incurrido en la vulneración de los derechos invocados, en la medida que ha excedido el término previsto en la Resolución 10687 de 2019.

En consecuencia, con el fin de conjurar tal situación, se dispondrá que, si no lo ha hecho aún, la entidad accionada a través del área responsable, proceda, dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, a proferir el acto administrativo mediante el cual se resuelva de fondo la solicitud de convalidación del título de Magíster Universitario en Psicología Educativa otorgado a la actora por la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá con sede en Ciudad de Panamá, con independencia de que lo decidido sea o no favorable a lo pretendido por ella.

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

RESUELVE:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales de petición, trabajo, libre escogencia de profesión u oficio y debido proceso, invocados por la accionante ISABEL PÉREZ MOSQUERA, identificada con la C.C. 26.554.257, según las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: ORDENAR a la NACION – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL que a través de su área encargada y dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, expida el acto administrativo mediante el cual se decida de fondo la petición de convalidación del título profesional de Magíster Universitario en Psicología Educativa otorgado a la actora por la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá con sede en Ciudad de Panamá y proceda a notificarlo en legal forma, conforme lo antes considerado.

TERCERO: ADVERTIR a la accionante que en el futuro se abstenga de incurrir en conductas que comporten temeridad, conforme lo dicho en precedencia.

CUARTO: ADVERTIR que contra este fallo procede la impugnación dentro del término de 3 días, siguientes a su notificación.

QUINTO: REMITIR a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión el expediente en caso de no ser impugnada la decisión.

SEXTO: NOTIFÍQUESE a las partes por el medio más expedito.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

EL JUEZ.



ALBEIRO GIL OSPINA

YGMG