

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



JUZGADO TREINTA DE FAMILIA DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D. C., Seis (06) de abril de dos mil veintidós (2022)

Rad: 11001311003020220018500

Clase de proceso: Acción de Tutela

Procede este Despacho a proferir sentencia dentro de la Acción de Tutela instaurada a nombre propio por Pedro Manuel Garrido Molina contra Ministerio de Educación Nacional-Dirección y Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

ANTECEDENTES

Refiere el accionante que el 13 de septiembre del 2021 realizó solicitud de convalidación del título certificado de “especialización Médica-Posgraduación lato sensu, en modalidad de especialización médica en neurología”, otorgado por la Santa Casa de Misericordia de Bello Horizonte –Instituto de Enseñanza e Investigación, Brasil, que se negó por el Ministerio de Educación Nacional en resolución de convalidación 021785 del 17 de noviembre del 2021, decisión comunicada el 18 de noviembre del 2021, contra la cual se interpone recurso de reposición y en subsidio apelación (radicado 2021-ER-420560), el 30 de noviembre del 2021, habiendo transcurrido el término de ley (Art.86 del CPACA), sin ser resuelto.

Agrega que ante la falta de decisión, elevó ante el Ministerio derecho de petición el 14 de febrero del 2022, sin que exista respuesta de fondo con lo que se trasgrede el derecho al debido proceso, debido proceso administrativo, derecho de petición, derecho del trabajo, libertad de escogencia de profesión u oficio y mínimo vital.

En razón a lo anterior pretende que el Juzgado tutele el el derecho al debido proceso, debido proceso administrativo, derecho de petición, derecho del trabajo, libertad de escogencia de profesión u oficio y mínimo vital y se ordene al Ministerio de Educación Nacional, expedir la respuesta al recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto el 30 de noviembre del 2021, expidiendo la respectiva convalidación.

PRUEBAS

La parte accionante anexa a su solicitud, pantallazo de las radicaciones de recurso en la pestaña de atención y servicio al ciudadano 2021-ER-420560 y pantallazo radicado 2022-ER-069698

ACTUACIÓN PROCESAL

1.- Admitida la tutela el 28 de marzo del 2022, se ordenó la notificación de la convocada, para que en término de dos (2) días se pronunciara sobre los hechos materia de la presente acción y requirió al accionante para que aportara el recurso de reposición y subsidio apelación radicado 2021-ER-420560 y soporte legible de radicación.

2.- El 28 de marzo del 2022, se radicó oficio dirigido al accionando informando sobre la admisión de la presente tutela, entregándosele copia de la referida solicitud, quien allegó contestación el 31 de marzo del 2022, solicitando negar las pretensiones de la tutela, precisando que operó mora justificada sin que configure una vulneración efectiva del derecho de petición, dada la imposibilidad de atender las solicitudes dentro del término legal, por la complejidad del trámite de convalidación, que implica un examen detallado y riguroso de legalidad, por las implicaciones propias de la homologación de los títulos de educación superior y rigurosidad del trámite en cabeza del Ministerio como garante de la Educación Superior, indicando que la decisión del recurso se encontraba en la etapa de proyección.

Precisa el accionado, que la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de Educación superior (CONACES), fue creada mediante el Decreto 2230 del 2003 y es un órgano de coordinación sectorial perteneciente al sector administrativo de la Educación y sus funciones están establecidas en artículo 43 de la Decreto 5012 del 2009 y en el artículo 1075 del 2015.

Frente al proceso de convalidación de títulos en el área de la salud, refiere que conforme a la resolución 010687 de octubre del 2019, se debe realizar a través de la página web del Ministerio de Educación en la plataforma CONVALIDA y comienza con el análisis de los documentos por parte del Ministerio de Educación Nacional que culmina con la habilitación para el pago del trámite, que deberá hacerse dentro de los 30 días calendarios siguientes a la habilitación del pago, iniciando el trámite de convalidación a partir del día siguiente hábil al reporte de pago en la plataforma Convalidación y contando con el término 180 días calendario para resolver (art.17 resolución 010687), siendo requisito para la homologación en asuntos de la salud la evaluación académica por parte del área de la salud.

Agrega, que la mora injustificada hace responsable administrativamente, y opera conforme presente jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando se da: (i) incumplimiento de los términos señalados en la ley, para adelantar alguna actuación por parte del Funcionario competente, (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable, que involucre el análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesados, la conducta de la autoridad competente y el análisis global del procedimiento y (iii) la falta de motivación o justificación razonable en la tardanza (sentencia T-292 de 1999), sin que lo propio pueda predicarse en el caso en estudio, aduciendo que el Ministerio ha implementado herramientas tecnológicas para agilizar y simplificar el trámite de convalidación que se puede hacer 100% virtual e implementado el número de colaboradores vinculados al grupo de convalidación e igualmente aumentó la cantidad de secciones de la CONACES, sin que pueda predicarse bajo el criterio de razonabilidad en el plazo y dada la complejidad del trámite de convalidación, mora injustificada, siendo justificado en el retardo de las respuestas

dado el fenómeno de migración e internacionalización de las ofertas educativas que aumentó las solicitudes de convalidaciones presentadas al ministerio.

CONSIDERACIONES

Aspectos preliminares

Este Juzgado es competente para conocer de la presente acción, por mandato de los artículos 86 de la Constitución Nacional, 37 del Decreto 2591 de 1991; numeral 1°, inciso 2°, del Decreto 1382 de 2000; y 38 de la Ley 489 de 1998.

La solicitud satisface las formalidades legales y no se advierten anomalías que invaliden lo actuado, lo cual habilita al Despacho para decidir de fondo el asunto.

Naturaleza jurídica de la acción de tutela

La jurisprudencia constitucional ha pregonado de antaño que la acción de tutela fue instituida como un mecanismo extraordinario para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la ley, sin que pueda erigirse en una vía sustitutiva de los medios ordinarios de defensa que el ordenamiento jurídico ha consagrado para salvaguardarlos.

Es claro, entonces, que este instrumento judicial se torna improcedente cuando la persona afectada tuvo o tiene la oportunidad de obtener la protección del derecho que estima amenazado, por los cauces ordinarios y ante las autoridades competentes, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Procedencia de la acción de tutela.

El art. 86 de la Constitución Política de Colombia, dispone: *“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”*.

En el caso bajo examen, el ciudadano Pedro Manuel Garrido Molina, se encuentra legitimado en la causa por activa para interponer la acción de tutela, en virtud del citado postulado constitucional.

Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso. En el asunto de la referencia, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DIRECCIÓN Y SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR- es una entidad

del orden nacional, a quien se le aduce vulneración de los derechos invocados y de quien se solicita cese su actuar vulnerador.

DERECHO FUNDAMENTAL INVOCADO COMO VULNERADO

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

Con relación al derecho de petición éste se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional y fue desarrollado por la Ley 1755 de 2015 donde dispuso el término con el que cuenta el destinatario de dicha petición para responderla el cual manifiesta: “Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...”

En relación con este derecho fundamental ha precisado la Honorable Corte Constitucional:

“El derecho de petición, pese a su autonomía tiene como fuente material los derechos políticos en la medida en que estos facultan al ciudadano para controlar, directa o indirectamente, las decisiones de las autoridades legítimamente constituidas por obra de la participación popular. El núcleo esencial de este derecho está ligado a la necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad.

El derecho de petición comprende no solo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2 y 86) se une en este punto con el principio constitucional administrativo (Art 209).

La omisión o el silencio de la administración en relación con las demandas de los ciudadanos son manifestaciones de autoritarismo tan graves como la arbitrariedad en la toma de sus decisiones. Los esfuerzos de la Constitución por construir una sociedad más justa y democrática, necesitan ser secundados y de manera esencial por el cumplimiento de la obligación de los funcionarios públicos de responder y resolver de manera oportuna las peticiones provenientes de los particulares.

Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada. No basta, por ejemplo, con dar una información cuando lo que se solicita es una decisión. Correspondencia e integridad son fundamentales en la comunicación oficial. En segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea. El funcionario no solo está llamado a responder, también debe esclarecer, dentro de lo posible el camino jurídico que conduzca al peticionario a la solución de su problema. Finalmente, la comunicación debe ser oportuna. El factor tiempo es un elemento esencial

para la efectividad de los derechos fundamentales; de nada sirve una respuesta adecuada y certera cuando ella es tardía". (Sent. T-220/94)

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

La jurisprudencia constitucional también ha establecido sobre el Debido Proceso que: *"El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación.*

El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia "de la plenitud de las formas propias de cada juicio", lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.

En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso."

Ahora bien, se observa que la Corte ha admitido excepcionalmente la procedencia de la acción de tutela respecto al Debido Proceso, cuando se advierte o bien la inminencia de un perjuicio irremediable o la falta de idoneidad de los otros mecanismos judiciales de defensa.

DERECHO AL TRABAJO

El derecho al trabajo, se encuentra consagrado en el artículo 25 de la Constitución Política que transcribe: "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

Sobre el mismo, la Corte Constitucional ha desarrollado este derecho *"como una prerrogativa relacionada con otros derechos fundamentales, que aseguran, entre otros, la vida digna de las personas. En efecto, la Corte ha sostenido que "el derecho al trabajo adquiere una innegable importancia como condición, en la mayoría de los casos insustituible, para la realización de los derechos fundamentales, motivo por el cual la realización de los supuestos que lo hagan posible constituye uno de los asuntos más relevantes que deben ser atendidos no solo por el Estado sino por la sociedad en conjunto. El texto constitucional colombiano da fe de la enorme importancia que adquiere el derecho al trabajo en este panorama, no solo como medio de participación activa en la economía sino, adicionalmente, como herramienta para la realización del ser humano como ciudadano, esto es, como integrante vivo de la asociación que aporta de manera efectiva elementos para la consecución de los fines de la sociedad"*.

DERECHO AL MINIMO VITAL

Se deriva de los principios del estado social de derecho, dignidad humana y solidaridad concordante con los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y a la igualdad y adquiere relevancia en situaciones humanas límites, relativas a la extrema pobreza e indigencia

LIBERTAD DE ESCOGENCIA DE PROFESIÓN U OFICIOS

Previsto en el artículo 26 de la Carta política, alude a que toda persona es libre de escoger profesión y oficio.

Problema Jurídico

Corresponde a esta Juzgadora determinar si la entidad accionada ha vulnerado el derecho fundamental invocado por el accionante, tales como el derecho de petición, debido proceso y trabajo, mínimo vital y libertad de escogencia de profesión u oficio.

CASO CONCRETO

En la Constitución Política de Colombia, en su Artículo 86, la acción de tutela fue erigida como un instrumento de protección ante las autoridades judiciales, siendo subsidiaria, residual y autónoma, permitiendo el control constitucional de las acciones u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares. De contera, que jurisprudencialmente se ha decantado que la Acción de tutela, ostenta al menos cinco funciones importantes:

1. Proteger de manera residual y subsidiaria los derechos fundamentales de los habitantes frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares que puedan violarlos.
2. Afianzar y defender de manera coherente y ordenada, la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica.
3. Actualizar el derecho legislado, en especial el derecho preconstitucional, orientado a todos los servidores públicos para que lo interpreten y apliquen a la luz del derecho constitucional.
4. Unificar la interpretación sobre el alcance de los derechos fundamentales.
5. Promover una cultura democrática fundada en la protección efectiva de los derechos de las personas y en los valores del Estado social y democrático de derecho.

Ahora bien, esta especial figura está reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, consagrando en su Artículo 6º, las causales generales de improcedencia que tienden a racionalizar el uso de la acción, y que supeditan su viabilidad a la no existencia de otro medio de defensa judicial salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio *iusfundamental* irremediable.

Sin embargo, la regla general a la cual se ha hecho referencia, presenta excepciones:

a) Cuando el afectado sea un sujeto de especial protección constitucional, como lo son: los niños y las niñas, las personas que sufren alguna discapacidad, las mujeres embarazadas o los ancianos, por cuanto su situación de debilidad manifiesta impone el amparo mayor que la Constitución les brinda y, por ende, el estudio de fondo de sus asuntos.

b) Cuando la vulneración al derecho a la seguridad social implique un agravio a un derecho fundamental como la vida, el mínimo vital o el debido proceso¹.

c) Cuando los medios de defensa con los cuales cuenta el accionante, se tornan ineficaces para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales comprometidos² o se pueda prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable³.

En el caso *sub examine*, conforme a las afirmaciones contenidas en el escrito de tutela, que se corrobora en la contestación de la entidad accionada, se tiene que Pedro Manuel Garrido Molina, elevó ante el Ministerio solicitud de convalidación del título certificado de especialización Médica-Posgraduação lato sensu, na modalidade especialização médica en neurologia, otorgado por la Santa Casa de Misericórdia de Bello Horizonte – Instituto de Ensino e Pesquisa, Brasil, que se negó en resolución de convalidación 021785 del 17 de noviembre del 2021, contra la cual se refiere en el escrito de tutela y así lo reconoce el accionando se interpone recurso de reposición y en subsidio apelación, que a este momento procesal se encuentra pendiente de resolver, reconociendo por parte de Ministerio de Educación Nacional-Dirección y Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, mora administrativa que califica de justificada.

Conforme a lo anterior, tiene el despacho, que, si bien es cierto el accionante, no allega las pruebas documentales idóneas para verificar la resolución de convalidación 021785 de 17 de noviembre del 2021, el recurso interpuesto y la fecha de su radicación, es la propia accionada quien en la contestación reconoce la existencia del recurso y más allá de ello la mora administrativa en la decisión, que considera justificada, refiriendo inclusive que la respuesta está en etapa de proyección.

Así las cosas, tiene el despacho que surtido el análisis de la actuación se advierte vulneración del derecho fundamental al debido proceso del señor Pedro Manuel Garrido Molina, dado que frente a la Resolución No. 021785 de 17 de noviembre del 2021, en el que se dispuso negar la solicitud de convalidación presentada por el actor, se impetó recurso de reposición y en subsidio de apelación, el 30 de noviembre del 2021, que a la fecha no han sido resueltos de fondo por el Ministerio de Educación Nacional-Dirección y Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, habiendo transcurrido más de 4 meses desde la interposición del mismo y 6 meses desde la solicitud de convalidación, máxime cuando es la misma entidad que reconoce la mora en la decisión, que igualmente se infiere por el despacho estimando el término para proponer el recurso, periodo de tiempo que desborda cualquier término razonable

¹ Sentencias T-905 de 2008, T-850 de 2008, T-1083 de 2001 y T-038 de 1997.

² Sentencia T-1268 de 2005.

³ Sentencia T-1083 de 2001.

establecido para que la entidad emitiera decisión de fondo y definitiva sobre el particular⁴ y para resolver el recurso.

Por lo anterior, se dispondrá tutelar el derecho fundamental al debido proceso del señor Pedro Manuel Garrido Molina, con la orden al Ministerio de Educación Nacional-Dirección y Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión, si aún no lo ha hecho, profiera el acto administrativo que decida el Recurso de Reposición interpuesto y en subsidio apelación interpuesto por el accionante en contra de la resolución de fecha

En lo que respecta al derecho de petición, si bien es cierto no se refiere en las pretensiones se invoca en el encabezado de la tutela, y como quiera que no se acredita por parte del accionante la radicación del mismo, ninguna orden en la presente tutela se efectuará al respecto.

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL JUZGADO TREINTA DE FAMILIA DE BOGOTÁ D.C., ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano **MANUEL GARRIDO MOLINA**, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DIRECCIÓN Y SUBDIRECCIÓN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de la presente decisión, si aún no lo ha hecho, profiera el acto administrativo que decida el

⁴ Resolución 010687 de 2019: “*Artículo 17. Criterio de evaluación académica. Criterio aplicable al proceso de convalidación, mediante el cual la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) o el órgano evaluador que el Ministerio de Educación Nacional designe para el efecto, estudia, valora y emite un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permita o niegue la convalidación del título.*

Las solicitudes de convalidación que se estudien mediante este criterio se resolverán en un término no mayor a 180 días calendario, contados a partir del día siguiente hábil al reporte de pago 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.

Artículo 18. Convalidación de títulos por evaluación académica. El presente criterio tiene como finalidad, estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, con relación a los programas ofertados en el territorio nacional, que permitan o nieguen la convalidación del título, a través de un análisis técnico integral, en el que se evalúan aspectos como: i) contenidos; ii) carga horaria del programa académico; iii) duración de los períodos académicos; y, iv) modalidad.

La evaluación académica también resulta procedente para: i) determinar con certeza el nivel académico o de la formación obtenida; ii) establecer la denominación del título a convalidar; iii) establecer el área y núcleo básico del conocimiento, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) o el que haga sus veces; iv) aclarar evaluaciones académicas, anteriores o presentes, que sean contrarias respecto de títulos con la misma denominación; o, v) establecer la existencia de diferencias o similitudes entre títulos obtenidos por un mismo solicitante, en virtud de programas que otorguen doble titulación del mismo nivel de formación”.

Recurso de Reposición y en subsidio apelación interpuesto por **MANUEL GARRIDO MOLINA** en contra de la Resolución No. 021785 de 17 de noviembre del 2021.

TERCERO: Contra el presente fallo procede impugnación por la vía jerárquica.

CUARTO: Remitir el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para la eventual revisión del fallo de tutela, en caso de no ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

QUINTO: Notificar esta decisión a las partes por el medio más expedito. Líbrense comunicaciones.

NOTIFÍQUESE,

**VIVIANA MARCELA PORRAS PORRAS
JUEZ**

Firmado Por:

Viviana Marcela Porras Porras
Juez
Juzgado De Circuito
Familia 030
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: **bb2ab984dafa746dfbb3befe8e70b6071b57489dabaabff078b6e06cca656885**

Documento generado en 06/04/2022 07:24:02 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>