

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ



Bogotá D. C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA AC-100/20

ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN NÚMERO: 11001 33 34 001 – 2020 – 00237 – 00
ACCIONANTE: FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN
ACCIONADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -

DECIDE ACCIÓN DE TUTELA

Procede el despacho a resolver la acción de tutela interpuesta por el señor **FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.736.773 de Bogotá, en nombre propio, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior**, para la protección de su derecho fundamental de petición, al trabajo y a la educación, referidos en escrito de tutela.

ANTECEDENTES

1. Síntesis del caso.

La parte actora señala que el 13 de agosto de 2018, bajo el número CNV-2018-0007689, solicitó al Ministerio de Educación - Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la convalidación del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, toda vez que el referido título lo cursó en la FUNIBER- UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA- de Puerto Rico, el cual fue obtenido el 30 de enero de 2018.

La anterior solicitud de convalidación fue resuelta desfavorablemente, mediante Resolución No. 004547 del 20 de marzo de 2020; contra el anterior acto administrativo se interpuso el correspondiente recurso de reposición y en subsidio apelación, con radicado No. 2020- ER- 090196 del 13 de abril de 2020.

Que han transcurrido más de seis meses y la entidad no se ha pronunciado al respecto. Que conforme a lo anterior, solicita que se ordene a la accionada proceda a resolver de fondo los recursos interpuestos.

1.2. Contestación

El Ministerio de Educación a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Doctor Luis Gustavo Fierro Maya, señaló que la acción de tutela no puede desconocer los requisitos mínimos y el examen de legalidad para la convalidación de títulos extranjeros en Colombia. Que la educación como derecho fundamental requiere un alto grado de responsabilidad por quienes ejercen como prestadores de este servicio público esencial. Que por tal razón, el Ministerio de Educación tiene en su cabeza la obligación de analizar y verificar con alto grado de exigencia los títulos que se otorgan en el extranjero, los cuales deben ser idóneos y aptos para que puedan ser convalidados.

A su vez, el Ministerio señala que para el caso en concreto se han demorado en emitir contestación de fondo a la solicitud por la cantidad de solicitudes radicadas debido al fenómeno de la Migración e Internacionalización. Que sin embargo, se ha determinado que esa mora justificada no conlleva a una vulneración del derecho de petición.

Que debido a que el accionante allega documentación adicional que puede ser fundamental en la toma de decisión respecto de la convalidación del título que solicita, se requiere que sea evaluada por la Sala de Educación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior-CONACES, la cual tiene sesión programada para el día 27 de octubre de 2020. Que una vez se realice la evaluación se procederá a emitir el acto administrativo definitivo respecto de la solicitud de convalidación.

CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico

Determinar si existe vulneración del derecho fundamental de petición, trabajo y educación, con ocasión de la falta y/o respuesta de fondo al de fondo al recurso de reposición en subsidio apelación, radicados por el señor FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN, ante la entidad accionada, el cual tiene relación con la convalidación del título de del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, que obtuvo el accionante.

2. Aspectos Generales

2.1. De la acción de tutela

La acción de tutela, se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, los Decretos 2591 y 306 de 1992, como un mecanismo residual, específico y directo para la protección de derechos constitucionales fundamentales. Lo anterior, dada la sujeción de esta a que, el afectado carezca

de otro medio de defensa judicial. Excepto, cuando la misma sea utilizada como un mecanismo transitorio, tendiente a evitar un perjuicio irremediable (art.5-6).

Esta acción tiene dos características esenciales a saber: la subsidiaridad y la inmediatez. La primera por cuanto sólo resulta procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y, la segunda, porque se trata de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda, efectiva, concreta y actual, del derecho sujeto a violación o amenaza.

Entonces, para la viabilidad y prosperidad de la acción de tutela, se requiere que se vea lesionado o amenazado un derecho fundamental con la acción u omisión de una autoridad pública o un particular, en este último caso, en los eventos definidos por la ley, un derecho fundamental establecido en la Constitución y que para la protección del mismo no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se promueva como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.2. Del derecho de petición.

Según lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política, corresponde a aquel que tiene por objeto lograr que la administración se pronuncie de fondo y oportunamente frente a lo solicitado, en cumplimiento de los fines del Estado, de suerte que, se constituya en una solución al planteamiento efectuado por el interesado.

La Ley 1755 del 30 de junio de 2015, reglamentó el derecho de petición y sustituyó el Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo pertinente determinó que cualquier reclamación que se eleve ante las autoridades implica ejercicio del derecho fundamental y estableció el término de quince (15) días siguientes a su recepción, para resolver peticiones; diez (10) días cuando se trate de solicitud de documentos o de información y de treinta (30) días en casos de una consulta.

La Corte Constitucional ha recabado en distintas oportunidades en que a través de éste derecho se garantizan otros de igual naturaleza. De suerte que, resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, pues permite asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales fueron instituidas¹.

En tal sentido, ha insistido en que *“El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, 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”*².

¹ Sentencia T-012 de 1992.

² T-332 de 2015

De lo anterior se desprende, que para entender satisfecho el Derecho Fundamental que protege el artículo 23 Superior, la respuesta debe cumplir con los siguientes requisitos³:

- a. **Pronta resolución.** *“obligación de las autoridades y los particulares de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que se exceda el tiempo legal establecido para el efecto, esto es, por regla general, 15 días hábiles”*
- b. **Respuesta de Fondo.** Para tal fin debe cumplir con las exigencias de: (i) **claridad**, *“esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión”*; (ii) **precisión**, *“de manera que la respuesta atienda directamente a lo solicitado por el ciudadano y que se excluya toda información impertinente y que conlleve a respuestas evasivas o elusivas*; (iii) **congruencia**, *“que la respuesta esté conforme con lo solicitado”*; y (iv) **consecuencia** *“en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada”*⁴.
- c. **Ser puesta en conocimiento del peticionario**⁵.

Es de advertir, que la obligación de responder no implica aceptar lo solicitado, sino que el peticionario conozca la decisión concreta y clara de la Administración, sobre el asunto que origina la petición.

De otra parte, es de tener en cuenta, que si bien el silencio administrativo⁶ faculta al peticionario a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para promover el control de legalidad contra la respuesta presunta, tal circunstancia no implica la pérdida del derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, la que resuelva sus inquietudes.

3.1. Del debido proceso administrativo.

Este derecho fundamental se encuentra regulado en el artículo 29 superior, el cual es aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, ello en aras de mantener al acceso de los ciudadanos a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado. Atendiendo lo anterior, cobra gran relevancia cuando se trata de aquellos que tienen a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, pues implica la obligación de mantenerse al tanto del marco jurídico que regula sus funciones, pues de actuar de manera diferente su conducta podría acarrear la ejecución de actividades que carecen de legalidad.

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

³ Reiterados en Sentencia C-007 del 18 de enero de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁴ Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ T-173 de 2013.

⁶ Art. 83 CPACA *“Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición, sin que se haya notificado la decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa”*.

“(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”⁷. 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 administrados”⁸.

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

“(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.”

Lo anterior reviste especial relevancia cuando se trata del proceso administrativo sancionador, pues las autoridades públicas tienen la facultad de hacer efectivas las decisiones de carácter correctivo que adopten frente a los particulares, la referida facultad se encuentra, en principio, determinada bajo un fin preventivo, siendo éste el evitar que los administrados se abstengan de incurrir en conductas que pueden, entre otras cosas, afectar la convivencia social.

Ahora, el derecho fundamental al debido proceso se descompone en diferentes garantías, entre ellas el **derecho de defensa y contradicción**, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona *“... de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga”⁹*. En este orden de ideas, cobra relevancia el principio de publicidad, pues es este uno de los presupuestos esenciales del debido proceso administrativo, en tanto con él se da a conocer al administrado la actuación desarrollada por la administración.

3. Caso concreto.

De las pruebas recaudadas en el presente trámite sumario, se encuentran demostrados los siguientes hechos:

- La parte accionante bajo el consecutivo No. bajo el número CNV-2018-0007689, radicado el 13 de agosto de 2018, ante el Ministerio de

⁷ Sentencia T-796 de 2006.

⁸ Ibidem.

⁹ Sentencia C -025 de 2009, reiterada en la Sentencia T-544 de 2015.

Educación Nacional, anexando los documentos requeridos, solicitó la convalidación del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, cursado en la FUNIBER- UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA- de Puerto Rico, el cual fue obtenido el 30 de enero de 2018.

- La anterior solicitud fue resuelta mediante Resolución No. 004547 del 20 de marzo de 2020, negando la correspondiente convalidación del título antes referenciado.
- Contra el anterior acto administrativo se interpuso el correspondiente recurso de reposición y en subsidio apelación, con radicado No. 2020- ER-090196 del 13 de abril de 2020.
- A la fecha de la interposición de la acción de la referencia, la entidad no ha otorgado respuesta a lo solicitado.

Para resolver el problema jurídico planteado es necesario acudir a lo dispuesto en la Resolución N° 10687 de 9 de octubre de 2019 del Ministerio de Educación *“Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior y se deroga la Resolución 20797 de 2017”* en el Capítulo III Sección III en su artículo 8 y siguientes, trae el procedimiento para la convalidación de títulos como es el caso del actor, así lo establece:

“Artículo 8°. Inicio del trámite. El solicitante deberá adjuntar la documentación señalada en el Capítulo II de la presente resolución en el Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o en el sistema que defina el Ministerio de Educación Nacional. Una vez la documentación se encuentre cargada en el sistema, se generará la habilitación para pago del trámite.

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

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

Se observa que el señor FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN, bajo el radicado No. CNV-2018-0007689, radicado el 13 de agosto de 2018, solicitó al Ministerio de Educación Nacional la convalidación del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, cursado en la FUNIBER- UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA- de Puerto Rico. La entidad emite la Resolución No. 004547 del 20 de marzo de 2020, negando la correspondiente convalidación del título antes referenciado.

El accionante interpone los recursos de ley frente a la Resolución mencionada.

El Ministerio de Educación Nacional- Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior no ha resuelto de fondo lo solicitado, estando pendiente su decisión final, a fin de rendir concepto académico para proceder a emitir acto administrativo que resuelva de fondo los recursos interpuestos, dentro del trámite de convalidación de la parte actora, hasta la fecha no se han resuelto los recursos interpuestos.

Frente a la importancia de éste trámite, la Corte Constitucional en la Sentencia T-430-2014, precisó:

“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.”

Resaltando de la anterior transcripción que la H. Corte Constitucional hace un llamado a cumplir rigurosamente el procedimiento de convalidación de títulos, dado que con ello se protegen los derechos de los interesados y de toda la ciudadanía en general, se retoma el procedimiento de convalidación que nos ocupa, anotando que la ya citada Resolución 10687 de 9 de octubre de 2019, dispuso lo siguiente:

“Artículo 12. 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.”.

Teniendo en cuenta lo indicado en precedencia, esta sede judicial destaca que conforme a la documental arrimada al expediente, el acto administrativo respecto del cual se interpuso el recurso de Reposición y en subsidio de Apelación fue la

Resolución No. 004547 del 20 de marzo de 2020. Que hasta la fecha no se ha procedido a resolver dichos recursos.

Dado que el país se encuentra en estado de emergencia sanitaria por cuenta la Declaratoria de Pandemia por el Covid 19, se expidió el Decreto 491 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*, el cual en su artículo 6, autorizó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Con fundamento en ello, el Ministerio de Educación, profirió la Resolución 004751 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio de la cual se suspenden términos administrativos en los trámites de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior”*, en su artículo 1 señala:

“Artículo 1°. Suspensión de los términos para la contestación del traslado del Consulta de Viabilidad. Suspende, desde la expedición de esta Resolución y hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que se supere el aislamiento preventivo obligatorio, los términos de respuesta a cargo del solicitante, frente a la solicitudes de complementación de información que haga el Ministerio de Educación Nacional durante la fase de consulta de viabilidad de trámites de convalidación, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 20797 de 2017, así como los términos para la interposición de los recursos por vía administrativa frente a las decisiones del Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 20797 de 2017.”

Ahora bien, en esta instancia se observa que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1168 de 2020, dispuso que a partir del 1 de septiembre de 2020, el país ingresa a una nueva fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable, en dicho entendido, se advierte que el Ministerio de Educación tal como lo señala en la Resolución 004751 de 24 de marzo de 2020, supera las condiciones que llevaron a suspender los términos, en ese entendido, debe dar respuesta a los recursos interpuestos.

Señala la parte accionada que debido a que el accionante allega documentación adicional que puede ser fundamental en la toma de decisión respecto de la convalidación del título que solicita, se requiere que sea evaluada por la Sala de Educación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior- CONACES, la cual tiene sesión programada para el día 27 de octubre de 2020. Por tanto solicita, que de concederse el amparo constitucional, se otorgue un término prudencial para que la entidad realice lo propio y no se cause vulneración a derecho a la igualdad del tutelante.

Por consiguiente este Despacho concluye que la entidad accionada está vulnerando el derecho fundamental de Petición y debido proceso del señor FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN, por lo que se procederá a su amparo.

En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Educación Nacional para que en el término de treinta (30) días, expida la resolución motivada decidiendo de fondo el recurso de reposición en cuanto a la solicitud de convalidación del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, cursado por el señor FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN. De ser procedente se dé trámite al recurso de apelación debidamente interpuesto.

Frente a los demás derechos invocados, se negará la tutela de los mismos, por cuanto hasta que la entidad no emita y resuelva de fondo los recursos interpuestos no existe decisión definitiva contra la cual se pueda alegar algún tipo de trato discriminatorio que lleve a esta sede judicial a concluir que existe vulneración de ellos.

En mérito de lo expuesto, **EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la Constitución Política y de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de **Petición y Debido Proceso** del señor **FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.736.773 de Bogotá, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional para que en el término el término de treinta (30) días, expida la resolución motivada decidiendo de fondo el recurso de reposición en cuanto a la solicitud de convalidación del título de MAESTRÍA EN EDUCACIÓN CON ESPECIALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR, cursado por el señor FELIX FERNANDO DUEÑAS GAITÁN en la FUNIBER- UNIVERSIDAD INTERNACIONAL IBEROAMERICANA de Puerto Rico.

TERCERO: De la actuación surtida, la entidad demandada deberá rendir informe con destino la presente tutela, en el término de dos (2) días posteriores al cumplimiento del fallo

CUARTO: Negar el amparo de los demás derechos alegados en escrito de tutela, por lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO: Por Secretaría NOTIFICAR la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

SEXTO. Contra la presente decisión procede el recurso de impugnación, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de éste fallo

SÉPTIMO. Si no fuere impugnado, envíese a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión (inciso 2°, artículo 31 Decreto Ley 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRÍGUEZ

Jueza

LCBB

Firmado Por:

LUZ MYRIAM ESPEJO RODRIGUEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

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: 07f9597552bf369984eae810b9253a7e5ce6324ae6d478af83016672edbfb945
Documento generado en 27/10/2020 03:19:31 p.m.

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