

RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ -SECCIÓN CUARTA-.

Bogotá, cinco (5) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

Radicación:	11001-33-37-042-2019-00204-00
Clase:	ACCIÓN DE TUTELA
Demandante:	EDECIO ÁNGEL PANEQUE VAZQUEZ
Demandada:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

1. ASUNTO POR RESOLVER

Una vez surtido el trámite procesal que la ley asigna a las acciones de tutela, corresponde al Despacho entrar a decidir de fondo sobre el presente asunto.

1. LA ACCIÓN

El señor EDECIO ÁNGEL PANEQUE VAZQUEZ, actuando en nombre propio, formuló acción de tutela contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, por considerar que su derecho fundamental de petición fue vulnerado, toda vez que la entidad accionada no ha dado respuesta dentro de los términos legales a la solicitud radicada por el accionante el 23 de noviembre de 2018, a través de la cual pretende la convalidación del título DOCTOR EN MEDICINA, otorgado por la UNIVERSIDAD DE CIENCIAS MEDICAS CELIA SANCHEZ MANDULAY DE GRANMA – CUBA.

2.1. Presupuestos fácticos

Los hechos que sustentan la solicitud de tutela se resumen así:

- El accionante obtuvo el título de DOCTOR EN MEDICINA, otorgado por la UNIVERSIDAD DE CIENCIAS MÉDICAS CELIA SÁNCHEZ MANDULAY DE GRANMA – CUBA.
- Con la petición CNV-2018-007323 de 4 de octubre de 2018, solicitó ante el Ministerio de Educación Nacional (Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior) convalidación del título para ejercer la profesión en Colombia.
- A la fecha no se ha asumido una decisión de fondo, a pesar que el término de cuatro meses que establece la reglamentación se encuentra vencido.

2.2. Pretensiones

El demandante solicita que se amparen sus derechos fundamentales de petición, trabajo, libre escogencia de profesión, debido proceso administrativo y mínimo vital que considera vulnerados ante la falta de respuesta de fondo frente a la solicitud de convalidación del título de médico.

2.3. Pruebas aportadas con el escrito de tutela

Con la demanda de tutela el accionante aportó como pruebas:

1. Cedula de extranjería del accionante (NACIONALIDAD CUBA)
2. Fotocopia de Diploma de Doctor en Medicina otorgado por la Universidad de Ciencias Médicas de Granma (Apostilla)
3. Constancia del pago en línea
4. Certificación proferida por el Ministerio de Educación Nacional (Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior), respecto que la convalidación del título se encuentra en trámite, de 25 de noviembre de 2018
5. Copia de la Resolución del MEN 20797 de 9 de octubre de 2017, mediante la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior.

3. TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida el 24 de julio de 2019, y notificada al día siguiente.

4. CONTESTACIONES

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

Luis Gustavo Fierro Maya, en calidad de Jefe Oficina Asesora Jurídica, presenta informe, como pasa a indicarse:

Presenta como consideración preliminar que la acción de tutela no puede desconocer los requisitos mínimos y el examen de legalidad para la convalidación de títulos extranjeros en Colombia, la exigencia de títulos de idoneidad es una obligación, refiriéndose en concreto a los títulos conferidos en el exterior, por lo que la exigencia de convalidación es un requisito que no puede suprimirse.

Señala que es el continuo control que las autoridades colombianas ejercen sobre los centros de educación superior, imprime seriedad a sus títulos, pero como le es imposible ejercer la misma vigilancia sobre los centros de educación extranjeros, es explicable que se reserve el derecho de homologar o reconocer los estudios parciales efectuados en una institución extranjera y de aceptar los títulos extranjeros, a fin de reconocer la idoneidad de sus poseedores y otorgarles el mismo tratamiento concebido a las personas con similares títulos de origen nacional.

Explica que con el proceso de convalidación de títulos de educación superior, se establece una razonable equivalencia en términos de calidad entre los estudios cursados en el exterior y los impartidos por Instituciones de Educación Superior en Colombia, se acredita la real capacidad e idoneidad profesional del convalidante mediante el examen académico del título, se determina la suficiencia o insuficiencia de los saberes adquiridos y se protegen los derechos de la colectividad, la salud e integridad física de las personas al evitarse el inadecuado ejercicio de profesionales mediante las cuales se puede afectar la salud tanto física como mental de las personas.

Arguye que, con el propósito de agilizar, simplificar y hacer cada vez más expedito el proceso de convalidación de títulos de educación superior, el Ministerio de Educación Nacional ha adelantado las siguientes acciones:

1. Mejoras en la herramienta tecnológica que permite la realización del proceso 100% virtual, mejorando la seguridad y confiabilidad en el manejo de documentos, información y dinero recaudado, ahorrando tiempo en desplazamientos y dinero por costos asociados, economizando papel y facilitando la comunicación con los usuarios.
2. Fortalecimiento del número de colaboradores vinculados al grupo de convalidaciones.
3. Incremento del número de sesiones de las Salas de la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CONADES, que evalúan académicamente los títulos.

Precisa que para asegurar la convalidación de un título, cada trámite se somete a un análisis de legalidad y académico independiente, de acuerdo a la información aportada por cada solicitante y los requisitos contenidos en la resolución vigente al momento de la solicitud de convalidación.

Sobre el caso en concreto, frente a la situación fáctica, respecto al tiempo de contestación a las solicitudes, anota que debido a los fenómenos asociados a la migración, a la complejidad de la oferta educativa y a la internacionalización de la educación superior, se ha presentado un incremento exponencial de las solicitudes de convalidación de títulos de educación superior, lo que ha impactado negativamente el cumplimiento de los términos o plazos legalmente previstos; frente a la situación jurídica, informa que debido a la actualización de la herramienta tecnológica, solicita se tenga en cuenta la sentencia T-292 de 1999 para establecer el carácter injustificado en el incumplimiento de los términos.

Finalmente, solicita negar las pretensiones del actor y declarar improcedente la presente acción de tutela.

5. PROBLEMA JURÍDICO

¿La falta de una respuesta a la solicitud de convalidación de un título de médico del accionante, configura una violación a su derecho fundamental de petición, o bien antes de llegar a esta conclusión debe analizarse, según la situación particular, la razonabilidad del plazo establecido en nuestro ordenamiento para realizar la actuación administrativa y el carácter injustificado del incumplimiento del mismo?

La tesis del demandante: Desde el 4 de octubre de 2018 presentó la solicitud de convalidación del título de Doctor en Medicina, sin embargo a la fecha se ha resuelto, por tanto al no ser definida la situación se le ha hecho imposible ejercer su profesión, lo cual se traduce en una limitación injustificada al derecho al trabajo, a la libre escogencia de profesión y al mínimo vital.

La tesis de la demandada: es que en el presente caso debe aplicarse la doctrina constitucional relativa a la mora en el cumplimiento de los plazos judiciales y administrativos, contenida en la Sentencia T-292 de 1999, porque el Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo gran cantidad de solicitudes del mismo tipo, debido a fenómenos asociados con la migración, la complejidad de la oferta educativa y la internacionalización de la educación superior.

6. ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

6.1. EL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

La Constitución Política consagró un instrumento constitucional para la protección y garantía efectiva de los derechos fundamentales, así:

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

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

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

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

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta

afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

A su vez, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló la anterior disposición, previó:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto (...)”

El artículo 5 del mencionado Decreto, indica:

“La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”

6.2. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

El presupuesto fáctico esencial para la procedencia de la acción de tutela es la “acción u omisión” de la autoridad pública, el cual debe ser objeto del juicio constitucional por parte del juez para determinar si ha con ellas se ha violado, viola o amenaza cualquier derecho fundamental constitucional. Pero la violación o amenaza del derecho fundamental debe ser actual, grave e inminente o directa, no puede ser cualquier tipo de afectación a los derechos fundamentales, pues como se sabe, el ordenamiento jurídico está dispuesto para atender todos los reclamos a los derechos de manera general u ordinaria, es decir que, **el mecanismo constitucional opera como una herramienta subsidiaria** ya que, si existe ese otro mecanismo ordinario, sólo procederá la acción de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable al derecho fundamental. Ahora, si no existiera dicho mecanismo ordinario, procederá de manera principal.

Como se observa, cuando al juez constitucional se le ponen de presente unos hechos (acciones u omisiones), por tratarse de un instrumento cuya naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, el juez al ser un garante de los derechos fundamentales, debe examinar de manera amplia (extra o ultra petita) el verdadero alcance del reclamo constitucional del accionante, pues si bien el ciudadano tiene el sentimiento del derecho vulnerado, es al juez a quien le corresponde adecuarlo a la realidad constitucional dándole el verdadero alcance normativo que permita justificar y fundamentar su actuación.

6.3 DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

El derecho de petición se encuentra previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, consagrado como un derecho fundamental, al encontrarse dentro del inventario del capítulo primero relativo a esta clase de bienes jurídicos y por tanto, de aplicación inmediata, como reiteradamente lo ha expresado la Corte Constitucional.

Prevé el artículo 23 de la Carta Política:

"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."

El derecho fundamental de petición actualmente se encuentra regulado por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, norma que sustituyó el contenido del Título II, capítulos I a III, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, señalando que el objeto y las modalidades del derecho de petición son las siguientes:

"Artículo 13. Objeto y Modalidades del Derecho de Petición ante Autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación."

Como garantía constitucional y legal, el ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos supone el movimiento del aparato estatal – o del particular- con el fin de resolver la petición elevada e impone a las autoridades una obligación de hacer que se traduce en el deber de dar pronta respuesta al peticionario, y en algunos casos, con el fin de dar respuesta de fondo a lo solicitado, implica una actuación de la autoridad requerida.

La Corte Constitucional se refirió al núcleo esencial del derecho de petición en la Sentencia C-007/2017. Para este efecto retomó lo dicho en las Sentencias C-818 de 2011 y C-951 de 2014, y señaló como elementos del mismo los siguientes:

(i) **La pronta resolución**, entendida como el deber de la autoridad de responder en el menor tiempo posible, con todo, siempre dentro del término legal, que por lo general¹, es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes². Sin embargo, es claro que en tanto dicho plazo no expire, no puede considerarse que el derecho fundamental ha sido afectado y por ende tampoco podrá reclamarse aún al juez de tutela su amparo³.

(ii) **La respuesta de fondo**, que se refiere al deber de dar respuesta *material* a la petición. Elementos de una respuesta de este tipo, en palabras de la Corte, son los siguientes⁴:

(...) para que no se vulnere el derecho fundamental de petición, la respuesta debe observar las siguientes condiciones: a) **claridad**, esto es que la misma sea inteligible y que contenga argumentos de fácil comprensión; b) **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; c) **congruencia**, que hace referencia a que la respuesta esté conforme con lo solicitado; y por último, d) **consecuencia** en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada, "de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"⁵.

Ahora bien, este Tribunal ha aclarado que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado, en tanto, **existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a obtener lo pedido**. En efecto, la **sentencia C-510 de 2004**⁶ indicó que "el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la

¹ Como señaló la Corte, existen algunas excepciones, establecidas en razón a la materia a la cual se refiere la petición, por ejemplo, en lo que se refiere a la materia pensional: "En materia de pensiones, esta Corporación fijó plazos distintos a la regla general de respuesta de las peticiones. Ello sucedió, porque CAJANAL tenía que responder asuntos de gran complejidad y se encontraba en una crisis institucional que le imposibilitaba dar respuesta rápida a las solicitudes pensionales. En la Sentencia SU-975 de 2003, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia, señalando los términos que tiene la administración para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así: "(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo. (ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal; (iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001. Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social". C-951 de 2014.

² Sentencia T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentería y T-101 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ Sentencias T-481 de 1992, T-997 de 1999, T- 377 de 2000, T-1160A de 2001, T-220 de 1994, T-628 de 2002, T-669 de 2003, T- 467 de 1995, T-414 de 1995 y T-948 de 2003.

⁴ Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sentencia C-510 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

administración". Así, **el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma**, en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.

(iii) La notificación de la decisión, pues no basta que aquel ante quien se hizo uso del derecho responda, si guarda para sí la decisión. El solicitante debe conocer lo decidido, lo contrario afecta el contenido del derecho e implica su quebrantamiento⁷, además porque la notificación permite ejercer los recursos respectivos contra la decisión. Adujo la Corte: "*Frente a este elemento del núcleo esencial de la petición, esta Corte ha explicado que es la administración o el particular quien tiene la carga probatoria de demostrar que notificó al solicitante su decisión, pues el conocimiento de ésta hace parte del intangible de ese derecho que no puede ser afectado*".⁸

También se refirió la Corte Constitucional a los elementos estructurales del derecho de petición, que gravitan en torno al contenido del artículo 23 de la Constitución. Aquí retoma lo dicho en la Sentencia C-818 de 2011, para señalar que dichos elementos son los siguientes:

(i) El derecho de toda persona, natural o jurídica, de presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular⁹.

(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas¹⁰. En efecto, el artículo 15¹¹ del CPACA (sustituido en esta materia por la Ley 1755 de 2015) consagra que las peticiones se pueden presentar *verbalmente*, también *por escrito*, y a través de *cualquier medio idóneo* para la comunicación o transferencia de datos. La ley faculta a las autoridades para que en

⁷ Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentanría, entre otras.

⁸ Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹ Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sánchez Méndez. "Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar 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, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna, sino por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas."

¹⁰ Sentencias T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

¹¹ **Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones.** Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que faltan.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Parágrafo 1º. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos.

Parágrafo 2º. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.

Parágrafo 3º. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

casos excepcionales puedan exigir que algunos tipos de peticiones se hagan solamente por escrito, pero en este evento deben tener a disposición de los ciudadanos, sin costo, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitarles la presentación de peticiones. Sólo pueden exigir erogaciones económicas a los solicitantes si una ley expresamente lo autoriza.

(iii) Las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa, pues este es un requisito que se desprende del texto constitucional. Dijo al respecto la Corte:

"... según se deduce de tal exigencia, el ejercicio del derecho de petición sólo genera obligaciones y merece protección constitucional si se formuló en esos términos. La **sentencia C-951 de 2014**¹², indicó explícitamente que: "las peticiones deben ser formuladas de manera respetuosa. Así lo exige el precepto constitucional, de modo que su ejercicio solo es válido y merece protección constitucional si el derecho de petición se formuló en esos términos (...)"

No obstante, el rechazo de peticiones por considerarlas irrespetuosas debe ser excepcional y de carácter restringido, pues se quebrantaría el derecho fundamental si de manera ligera se califica la petición como tal, usando este argumento para sustraerse a la obligación de contestarla.

(iv). La informalidad en la petición. De allí se desprenden varias características del derecho: **1) No requiere que se invoque expresamente el artículo 23 de la Constitución o el derecho**, pues ha señalado la Corte que su ejercicio "*no exige formalidades más allá de las que establecen la Constitución Política y la Ley (...) Así las cosas, si la autoridad exige que en el escrito de solicitud se especifique que se eleva petición de conformidad con este derecho, se le está imponiendo al ciudadano petionario una carga adicional, que no se encuentra contemplada en el ordenamiento jurídico, y que haría su situación más gravosa frente a una autoridad que ya se encuentra en una grado de superioridad frente a un ciudadano común*"¹³. Por ello el artículo 15 del CPACA desarrolla la norma constitucional al indicar que no es necesaria la expresa citación del artículo 23 o una fórmula que lo mencione para solicitar por este medio: a) el reconocimiento de un derecho, b) la intervención de una entidad o funcionario, c) la resolución de una situación jurídica, d) la prestación de un servicio, e) información, f) consulta, examen y copias de documentos, g) consultas, quejas, denuncias y reclamos, e h) interposición de recursos, entre otras actuaciones. **2) Por regla general el ejercicio del derecho de petición es gratuito, no requiere la representación de un abogado.** Tampoco los menores de edad requieren estar representados por un adulto.

(v) Prontitud en la resolución de la petición. El plazo para la resolución de las peticiones no puede quedar al arbitrio de quien debe contestarlas, pues una respuesta tardía niega el elemento de "pronta resolución" del derecho del que habla la disposición constitucional, por ello el legislador señaló en el artículo 14 del CPACA los términos para resolver las diferentes modalidades de peticiones.

¹² Que reitera la Sentencia C-818 de 2011 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹³ Sentencia T-166 de 1996 Vladimiro Naranjo Mesa y T-047 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(vi) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. Pues así lo consagra el inciso segundo del artículo 23 de la constitución. La Corte, en su jurisprudencia, ha identificado algunos eventos en los cuales el derecho debe ser garantizado frente a un particular: a) cuando presta un servicio público o ejerce funciones de autoridad "*evento en el cual se equipara al particular con la administración pública*", b) cuando mediante el derecho de petición se busca la protección de un derecho fundamental, y c) conforme a la reglamentación que expida el Legislador. Dicha reglamentación se encuentra actualmente en la Parte Primera, Título II, Capítulo III del CPACA -sustituido por la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

7. EL CASO EN CONCRETO

De los hechos narrados por la parte accionante, los cuales no fueron objetados por la parte accionada, se desprende que el señor EDECIO ÁNGEL PANEQUE VAZQUEZ instauró acción de tutela contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL por considerar que la entidad violó su derecho fundamental de petición.

Según los hechos narrados por el accionante, a la fecha de presentación de esta acción, no se ha resuelto de fondo la solicitud de convalidación.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional, respondió la tutela en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción. De acuerdo con lo manifestado y soportado en documentos anexos, advierte el despacho que, en efecto, la entidad no ha emitido ni notificado el acto administrativo mediante el cual resuelve la solicitud.

Adicionalmente, no fue aportada prueba siquiera sumaria de la existencia del proyecto de resolución, que le permitiría a la entidad dar una fecha cierta de decisión; ni siquiera que en desarrollo de la actuación administración se hubiesen decretado pruebas imprescindibles para adoptar la decisión, su respuesta deja al despacho, en incertidumbre frente a la fecha en que van a resolver la solicitud de convalidación.

La Resolución del Ministerio de Educación Nacional (20797 de 9 de octubre de 2017), por la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, establece dos modalidades de convalidación, otorgando a la más compleja de ellas un plazo máximo de cuatro meses. Y considerando que la solicitud fue interpuesta en octubre de 2018 el plazo se encuentra ampliamente superado.

Así las cosas, la accionada incumplió el deber de dar respuesta material a la petición, estos son, como se explicaron en detalle en el acápite de derecho de petición: claridad, precisión, congruencia y consecuencia en relación con el trámite dentro del cual la solicitud es presentada.

No desconoce el Despacho que existen circunstancias como las señaladas en el escrito de contestación (migración, complejidad de la oferta educativa, internacionalización de la educación superior) y la complejidad del trámite que se debe adelantar, pueden

desbordar la capacidad de las instituciones para dar respuesta a las solicitudes que se le presentan, sin embargo, en estos eventos, cuando de manera comprobada y demostrada, ante dichas circunstancias excepcionales debidamente documentadas sea imposible para las entidades públicas dar respuesta a las solicitudes de las personas en el término legal establecido, el artículo 14 parágrafo del CPACA establece:

"Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, **la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley** expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

De manera que incluso el plazo extraordinario previsto por el legislador para circunstancias excepcionales se encuentra cumplido.

Por lo expuesto, se tutelaré el derecho de petición invocado por la accionante, y en caso que la entidad cuente con los elementos necesarios para adoptar la decisión, se ordenará al Ministerio de Educación Nacional que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, emita respuesta de fondo, clara, precisa, congruente.

En el evento, que se sea estrictamente indispensable para adoptar la decisión agotar algún tipo de trámite o que se allegue una prueba, la entidad deberá dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela proferir el auto de sustanciación justificado, el trámite de los oficios se deberá realizar de manera inmediata, y en tal caso la entidad deberá adoptar una decisión de fondo dentro de los dos meses siguientes a la notificación del presente fallo de tutela.

En cuanto a los restantes derechos cuya vulneración se menciona en el escrito de tutela, debe decir el despacho que de la situación relatada en la demanda, conforme a la cual sigue en la indefinición para el accionante la posibilidad de ejercer su profesión en el país, se podría suponer la afectación del mínimo vital y la limitación del derecho al trabajo, no aportó el demandante mínimos elementos argumentativos y probatorios que permitieran establecer y probar su quebrantamiento.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición del señor **EDECIO ÁNGEL PANEQUE VAZQUEZ**, ciudadano cubano, identificado cedula de extranjería 712913, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la

presente providencia, proceda a resolver la solicitud de convalidación del título de Doctor en Medicina, conforme lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- NOTIFICAR por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del Art. 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- ENVIAR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez cobre ejecutoria la presente decisión en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
JUEZ