RAMA JUDICIAL

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

Bogotá, diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

RADICACION	**11001333704220190028000**
DEMANDANTE:	**EMMA JULIETH ÁVILA GARAVITO**
DEMANDADO:	**NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**
ACCIÓN	**TUTELA**
DERECHO:	**PETICIÓN**

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.

2 DEMANDA Y PRETENSIONES

El accionante considera que su derecho fundamental de petición fue vulnerado, toda vez que la entidad accionada omitió pronunciarse con respecto al derecho de petición radicado en la página web del Ministerio de Educación Nacional el 19 de junio de 2019.

Asevera que a la fecha de presentación de la presente tutela no ha recibido respuesta a su solicitud mediante la cual solicitó información sobre el trámite de convalidación del título de Master en Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid (Radicado 2018-0021757).

Solicita en consecuencia que se ampare su derecho fundamental de petición, conculcado por NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - y se ordene a dicha entidad resolver de fondo la solicitud.

Adicionalmente, solicita al Juez de tutela que ordene al Ministerio proferir concepto positivo de viabilidad como medida de amparo al debido proceso.

3 TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto de 4 de octubre de 2019, y notificada a NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL el día 7 del mismo mes.

4 CONTESTACIONES

El MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL mediante escrito remitido al correo electrónico contestó la tutela informando la gestión realizada con respecto al trámite iniciado por EMMA JULIETH ÁVILA GARAVITO.

Expuso el proceso de convalidación de título y propuso que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado para el caso en concreto.

5 PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al despacho determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la Señora EMMA JULIETH ÁVILA GARAVITO.

Tesis del Accionante: Sostiene que se debe amparar el derecho de petición frente a la solicitud del 19 de junio de 2019, puesto que se ha superado ampliamente el término legal para dar respuesta. Adicionalmente, solicita que se ampare el derecho al debido proceso, por cuanto la entidad no ha continuado con el trámite de convalidación.

Tesis del Accionado: No se vulneran los derechos fundamentales de la accionante, toda vez que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, pues la solicitud de la accionante obtuvo ya respuesta.

Tesis del Despacho: Se vulneró el derecho fundamental al debido proceso al notificar la decisión de desistimiento tácito a través de la plataforma digital sin observar las garantías previstas en el artículo 56 del CPACA. Adicionalmente, se vulnera este derecho fundamental al omitir valorar las certificaciones que dan cuenta que la accionante se matriculó antes del 9 de junio de 2015, lo que podría incidir eventualmente para que se estudie la solicitud como beneficiaria de una transición normativa.

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"

1.1 Los 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 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, 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.

En virtud de lo anterior, cuando al juez constitucional conoce de unos hechos (acciones u omisiones), que conforman la naturaleza subsidiaria, sumaria, informal y, a veces, oficiosa, por ser el juez 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.

1.2 Del derecho Fundamental de Petición

El derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, es fundamental por expresa consagración del constituyente, 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[1].

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.

[1] Sentencia T-279 de 1994, Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ: "...El Constituyente elevó el derecho de petición al rango de derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata, susceptible de ser protegido mediante el procedimiento, breve y sumario, de la acción de tutela, cuandoquiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de derecho, puede depender, en la práctica, del ejercicio efectivo del derecho de petición, principal medio de relacionarse los particulares con el Estado..." en ese mismo sentido pueden consultarse entre otras las sentencias T-1478 de 2000 y T-730/01.

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."

De igual forma, frente a los términos para resolver los derechos de petición, el artículo 14 ibídem, establece como regla general el término de quince (15) días siguientes a su recepción, salvo los casos taxativos contenidos en los numerales 1 y 2 de la misma norma, donde se dispone que en caso de derechos de petición de documentos y de información el término de resolución es de 10 días, en tanto que para los derechos de petición de consulta la ley señala un término de 30 días.

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 ha referido de manera reiterada a las reglas que enmarcan el ejercicio del derecho fundamental de petición. En la Sentencia C-007/2017 señaló que son elementos del núcleo esencial del derecho de petición 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 general[2], es de 15 días hábiles, sin que ello quiera decir, por supuesto, que la petición no pueda ser resuelta antes[3]. 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 amparo[4].

---

[2] 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.

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

[4] 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.

(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 Constitucional, son los siguientes[5]:

> (...) 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*[6]*.*
>
> 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**[7] 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 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 quebrantamiento[8], 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*[9]*."*

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 particular[10].

---

[5] Sentencias T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[6] Sentencia T-610 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil.
[7] Sentencia C-510 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis.
[8] Ver las sentencias T-259 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005 M.P. Jaime Araujo Rentenría, entre otras.
[9] Sentencia T-149 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[10] Sentencia T-415 de 1999, M. P. Martha Victoria Sáchica 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

(ii) En cuanto a la forma, el ordenamiento otorga igual protección a las peticiones verbales o escritas[11]. En efecto, el artículo 15[12] 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 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**[13], 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*

---

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."

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

[12] **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 falten.
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 1°. 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 2°. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas.
Parágrafo 3°. 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.

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

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 peticionario 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"[14]. 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.

(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.

DEL DEBIDO PROCESO COMO GARANTÍA FUNDAMENTAL.

Como prerrogativa esencial del Ciudadano frente al poder del estado, consagra el artículo 29 de la Carta Política el derecho al *Debido Proceso,* principio que debe gobernar toda actuación estatal, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo.

Por su importancia para hacer efectivos los demás derechos fundamentales, tanto jurisprudencial como doctrinalmente se ha procurado delimitar los elementos que conforman esta garantía. Es así como, además de los contenidos que le son propios por mandato constitucional (principio de legalidad, juez natural, respeto de las formas procesales, prueba ilícita) se reputan como propios del debido proceso aquellos principios que dan lugar a **juicios justos** en cualquiera de las jurisdicciones y ámbitos de acción del poder del poder estatal, siendo estos:

> "1. Acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial.

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

2. Acceso al "juez natural" como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la ley.

3. Posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso.

4. Los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas.

5. El juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico."[15]

Igualmente, frente al debido proceso es indispensable tener en cuenta la dimensión dada a esta garantía fundamental en los sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos. La jurisprudencia de los órganos internacionales de los sistemas de protección de los derechos humanos constituye parámetro de interpretación relevante para determinar el alcance de tratados sobre el tema, y por esta vía, de los derechos constitucionales, según lo establecido por la Corte Constitucional[16].

Dentro de dicho ámbito internacional de protección, frente al derecho al debido proceso establece "*El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*", en su artículo 14:

"(...)I. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...) // 2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se p"resuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. // 3. Durante el proceso, toda persona acusada de. un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; // b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; // c) A ser juzgado sin dilaciones. "

(Subrayas fuera de texto)

Igualmente, en torno a esta garantía, señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 8. Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter. // 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; // b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; // c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; // d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor-de su elección y de comunicarse libre

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-1189 de 2005.

[16] Al respecto, pueden verse entre otras, las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003 y T-786 de 2003.

> y privadamente con su defensor; // e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; // f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos (...) "
>
> (Subrayas fuera de texto)

Del contenido de las normas anteriores se colige que el conjunto de garantías procesales allí consagrado, debe materializarse en toda actuación dirigida a establecer los derechos y obligaciones de cualquier carácter de los Ciudadanos. Por ello la jurisprudencia de los organismos internacionales aboga por la aplicación de dichas garantías a los procedimientos civiles y administrativos. En el caso *Ivcher Bronstein*, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> "(...) las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto [artículo 8] se aplican también a esos órdenes y, por ende, en éstos el individuo tiene derecho al debido proceso en los términos reconocidos para la materia penal, en cuanto sea aplicable al procedimiento respectivo. // (...) Atendiendo a lo anterior, la Corte estima que tanto los órganos jurisdiccionales como los de otro carácter que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana "

Haciendo uso de su facultad interpretativa, también ha señalado la Corte Interamericana frente al artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos:

> "[a] pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal. "[17]

Y en lo que respecta de manera concreta al debido proceso administrativo, ha señalado la Honorable Corte Constitucional que este derecho fundamental, además de implicar el respeto a las formas preestablecidas en cada procedimiento, impone la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, de manera que la afectación de ciertos bienes jurídicos ciudadanos por el Estado, que se traduce en la imposición de cargas, castigos o sanciones, se realice en el contexto del respeto a los derechos fundamentales.[18]

En tanto que el debido proceso administrativo constituye un desarrollo del postulado *Estado de Derecho*, los administrados gozan de todas las prerrogativas necesarias para conocer las actuaciones de la administración, solicitar y controvertir pruebas, ejercer su derecho de defensa, controvertir por los cauces legales los actos administrativos y obtener respuesta a sus peticiones, debiendo tener plena vigencia estos derechos en todos los tipos de juicios y procedimientos.

En este sentido la Jurisprudencia Constitucional Colombiana[19] ha señalado que el derecho al debido proceso administrativo tiene dos fases: **la primera** se refiere a las

---

[17] Jurisprudencia citada en la opinión consultiva OC-11/90.
[18] Corte Constitucional. Sentencia T-1263 de 2001.
[19] Corte Constitucional. Sentencia C-1189 de 2005

garantías mínimas previas, como son: el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento, la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, el derecho a ser oído dentro de la actuación, la razonabilidad de los plazos en la misma, el derecho al juez natural, la imparcialidad, autonomía e independencia de las autoridades, garantías todas aplicables al desarrollo de los procedimientos, porque persiguen proteger el equilibrio entre las partes, previo a la expedición de una decisión administrativa. En la **segunda fase** se encuentran las garantías posteriores a dicha expedición, entre las cuales la principal es el derecho a cuestionar la validez jurídica de la decisión administrativa.

Así pues, la vigencia del debido proceso en las actuaciones administrativas no se agota en la posibilidad de controvertir la decisión o de acudir a los jueces competentes, las garantías inherentes al debido proceso son el parámetro de validez de la totalidad del procedimiento que concluye con la adopción de una decisión administrativa, y en este sentido se analizarán las pruebas allegadas a la actuación.

7 EL CASO EN CONCRETO

El accionante EMMA JULIETH ÁVILA GARAVITO instauró acción de tutela en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL por considerar que la entidad violó sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso al no resolver sobre la solicitud de convalidación de título de Master en Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid (Radicado 2018-0021757).

La Corte Constitucional ha reiterado que los medios y recursos ordinarios son los dispositivos legítimos y prevalentes para salvaguardar los derechos, pues la acción de tutela ha sido concebida como un mecanismo para la defensa judicial de los derechos fundamentales de manera inmediata, ante la vulneración o amenaza de violación de parte de alguna entidad o autoridad públicas e incluso los particulares.

También ha señalado que sólo excepcionalmente procede la tutela contra actos administrativos, pues cuentan el mecanismo judicial ordinario es medio adecuado para protección de los derechos, máxime cuando en dicho procedimiento se previó la posibilidad de interponer medidas cautelares.

En la Sentencia T-264 de 2018, señaló.

(...)

> 36. Al respecto se debe tener en cuenta que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser controvertidos con otros mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para conseguir la protección de los derechos fundamentales, principalmente al debido proceso.
>
> "…. ha señalado esta Corte, "la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se constituye en un mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por un órgano de control, más aún cuando en esa instancia se puede solicitar y obtener la suspensión provisional de ciertos actos administrativos desde el momento mismo de la admisión de la demanda. Al respecto

esta Corporación, en varias oportunidades, ha precisado que la suspensión provisional es un mecanismo no menos importante y efectivo que la acción de tutela, el cual se concibe como medida cautelar cuando una entidad vulnera en forma manifiesta los derechos del administrado.

En esta decisión, se llegó a la conclusión que solamente procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable:

37. Así, la vía gubernativa o la vía judicial ordinaria constituyen medios idóneos para la defensa de los derechos fundamentales con ocasión de procedimientos administrativos, no así la acción de tutela. En consecuencia, la Corte ha considerado que, **salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la acción de tutela resulta improcedente contra este tipo de actos.**

En la sentencia T-811 de 2003 la Corte, estableció la vía de hecho, como otra posibilidad para la procedencia excepcional de la tutela:

'No obstante lo afirmado, ha de manifestarse que la acción de tutela resulta excepcionalmente procedente contra actuaciones administrativas en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad respectiva carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como 'vía de hecho."

Visto lo anterior, para determinar la procedencia de la presente acción constitucional se hace necesario analizar si de los demás cargos planteados en el escrito de tutela puede predicarse efectivamente la existencia de una actuación que se traduzca en una vía de hecho o un perjuicio irremediable.

Del desistimiento tácito.

Sea lo primero establecer si la decisión de la entidad accionada, consistente en declarar el desistimiento tácito de la actuación administrativa vulneró o no el debido proceso.

Se define el desistimiento tácito como la consecuencia jurídica que ha de seguirse, si la parte que promovió un trámite debe cumplir con una carga procesal -de la cual depende la continuación del proceso- y no la cumple en un determinado lapso[20].

Con respecto a esta figura, expresa el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL con respecto a la solicitud de convalidación de título Rad. No. PR-2018-0021757 que se decretó el desistimiento y en consecuencia, archivó el expediente, y anexa copia de la actuación de fecha 7 de septiembre de 2019, la cual no se encuentra firmada (fl. 41). Argumenta que debido a que i) no se subsanó el requerimiento previamente remitido, ii) no se encuentran reunidos la totalidad de los documentos exigidos o iii) se venció el término de un (1) mes sin que se evidencie respuesta o solicitud de prórroga, se procedió a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011.

[20] Sentencia C-868 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa.

El Despacho, procederá a estudiar si la decisión de desistimiento tácito afecto el derecho fundamental al debido proceso.

Argumentos que deben analizarse en armonía con el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 el cual expresa:

> "**ARTÍCULO 17. PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TÁCITO.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.
>
> A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.
>
> Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.
>
> Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, **la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente,** contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales."
>
> (Subraya y negrilla por el Despacho)

Tenemos pues, que si bien la entidad accionada emitió acto que decretaba el desistimiento y el archivo del expediente, no se evidencia prueba de la notificación personal con las garantías que otorga la Ley 1437 de 2011, que en criterio de la Corte es elemento esencial del debido proceso[21]. La entidad podía notificar personalmente o electrónicamente, pero respetando las formalidades previstas en la ley.

Ahora bien, para la validez de las notificaciones electrónicas en sede administrativa, el artículo 56 del CPACA, fue riguroso en señalar requisitos.

> **ARTÍCULO 56. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.** Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, **siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación.**
>
> Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título.

[21] Sentencia SU-960 de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

La notificación quedará surtida **a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo**, fecha y hora que deberá certificar la administración.

No se acreditó con la contestación "que el administrado haya aceptado este medio de notificación", ni que prueba de la "fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo", la entidad omitió proferir la certificación en este sentido.

La circunstancia fáctica que la entidad cuente con una plataforma digital para informar sus actuaciones, no puede suplir los requisitos exigidos en la norma para las notificaciones electrónicas, máxime cuando se trata de una decisión que pone fin al proceso, y define de manera adversa la solicitud de convalidación, que guarda estrecha relación con el derecho al trabajo y mínimo vital. (Nótese que en la respuesta a la tutela se afirma que se informó al accionante al aplicativo convalidaciones superior).

Si bien resulta loable, los esfuerzos por utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones, no es posible desconocer las garantías procesales que otorga el legislador para la notificación de decisiones, máxime cuanto estas finalizan la actuación.

La falta de cumplimiento de las formalidades que exige el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, resulta insubsanable en la actualidad, pues la accionante ya aportó la documentación, es decir el requerimiento se encuentra satisfecho, de manera que la decisión de desistimiento tácito perdió su razón de ser.

Por consiguiente, para superar tal violación se dispondrá dejar sin efecto la decisión de desistimiento tácito expresada en el acto administrativo de 7 de septiembre de 2019 (fl.49).

La violación al debido proceso por omitir estudiar documentación que acredita que la accionante se matriculó con anterioridad al 9 de junio de 2015

Advierte primeramente el Despacho que la entidad, en el acto de fecha 07 de septiembre de 2019, dice que *"No se convalidarán los títulos universitarios no oficiales o propios, debido a que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen; Excepcionalmente y de acuerdo con el inciso segundo del **parágrafo 11 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015**, sólo podrán inicial el proceso de convalidación, y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica que trata el numeral 3 del artículo 11 de la presente resolución, aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, **con anterioridad al 9 de junio de 2015.** Nos permitimos informarle que NO es procedente la convalidación de su título, ya que, en la documentación allegada por usted, no aparece la fecha de matrícula, por lo que no es posible observar si aquella es anterior al citado término."*

En el presente caso se tiene que el proceso de convalidación, fue presentado en noviembre de 2018, lleva casi un año en trámite en el Ministerio de Educación Nacional, sin que este emita lo pertinente para darle solución al trámite solicitado por la parte

accionante dentro del término oportuno, vulnerando así los derechos fundamentales al debido proceso, máxime cuando 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.

No desconoce el Despacho que existen circunstancias como migración, complejidad de la oferta educativa, internacionalización de la educación superior y la complejidad del trámite que se debe adelantar, las cuales pueden desbordar la capacidad de las instituciones para dar respuesta a las solicitudes de convalidación 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."

La entidad se justifica aseverando que la interesada no aportó la documentación necesaria, específicamente el certificado de matrícula, sin embargo, se establece que dicho documento fue aportado por la accionante en la solicitud de convalidación PR-2018-0021757 y nuevamente aportado el día 17 de enero de 2019), se evidencia que en la misma aparece consignado como matricula el **mes de abril de 2015**, textualmente *"...se matriculó en el mes de abril de 2015 y ha superado satisfactoriamente los 60 créditos EXTS..."* situación sobre la cual el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL ha omitido pronunciarse, lo que ciertamente, constituye una violación al derecho fundamental al debido proceso, dada la incidencia que tiene de acuerdo con la transición normativa prevista en el parágrafo 11 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015.

Para superar tal situación, se ordenará que la entidad accionada, que por medio de acto administrativo motivado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia estudie de este aspecto y, en caso de ser viable proceda a retomar el trámite de convalidación del título solicitada por la señora EMMA JULITEH ÁVILA GARAVITO en Rad. No. PR-2018-021757.

Con respecto al derecho de petición radicado el 19 de junio de 2019

La interesada formuló petición el 19 de junio de 2019 bajo el Radicado No. PR-2018-0021757, con el propósito que se le informara el estado del trámite de convalidación, sin que al momento de presentar la acción de tutela la entidad hubiera proferido respuesta.

La Ley 1755 de 2015 en su artículo 14, consagra que toda petición deberá resolverse dentro de los 15 días siguientes a su recepción. Frente a este aspecto, EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL expresa que mediante radicado 2019-EE-151242 de 10 de octubre de 2019 procedió dar respuesta de fondo a la solicitud la cual fue notificada por medio de la empresa de mensajería 4-72, Sin embargo, sólo anexa copia del radicado No. 2019-EE-151242 y omite anexar la constancia de notificación a la peticionaria, por lo que no se puede considerar satisfecha la solicitud.

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 de los derechos fundamentales de petición y del debido proceso de la señora EMMA JULITEH ÁVILA GARAVITO identificada con C.C. No. 1.019.055.332 conforme las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- Dejar sin efecto la decisión mediante la cual declara el desistimiento tácito, por la ostensible violación al derecho al debido proceso, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ordenar al MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia se pronuncie, por medio de acto administrativo motivado, sobre el documento aportado por la solicitante particularmente sobre la fecha de matrícula, y de considerarlo idóneo **CONTINUAR** con el trámite de convalidación del título. La entidad deberá **NOTIFICAR** en debida forma este acto administrativo a la accionante.

La entidad deberá enviar inmediatamente, una vez tenga la constancia de notificación, al correo electrónico de este despacho admin42bt@cendoj.ramajudicial.gov.co.

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

QUINTO. Advertir a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

QUINTO.- 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.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ

Preparó: JCGM/Y