

RAMA JUDICIAL



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

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020).

RADICACION	11001 3337 042 <u>2020-092 00</u>
DEMANDANTE:	ANA CECILIA ZULETA POLANCO
DEMANDADO:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – MEN
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

La accionante instaura acción de tutela por considerar vulnerado sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, trabajo y mínimo vital, al no resolver el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL el recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del auto que ordenó el archivo de convalidación del título de Magíster en Administración en Salud, el cual fue presentado el 13 de marzo de 2020.

En consecuencia, solicita amparar sus derechos fundamentales y ordenar al Ministerio de Educación resolver el recurso interpuesto.

3 TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto de primero de junio de 2020, y notificada a las partes el mismo día.

4 CONTESTACIÓN

El Ministerio de Educación Nacional contestó la tutela con memorial 2020-EE-112161 del 04 de junio de 2020.

5 PROBLEMA JURÍDICO

El Ministerio de Educación Nacional vulnera el derecho fundamental de petición de la señora ANA CECILIA ZULETA POLANCO al no contestar el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto en contra del auto que ordeno archivar la solicitud de convalidación del título de Magíster en Administración en Salud.

Tesis de la accionante: Considera vulnerado su derecho fundamental porque la entidad superó el término para brindar una respuesta a los recursos presentados

Tesis del Ministerio: No se vulneran derechos fundamentales conforme la demora se encuentra justificada.

Tesis del Despacho: No se vulneran derechos fundamentales al no otorgar recurso de apelación, dada la razón de la decisión: - *la cual ordena archivar el trámite al no presentar la documentación completa-*, y además, porque el trámite de convalidación de títulos extranjeros, otorga la oportunidad de presentar nuevamente la solicitud.

De otra parte, se vulnera el derecho fundamental de petición al no resolver en el término legal el recurso de reposición.

6 ARGUMENTOS CONSTITUCIONALES

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 sí 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”

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.

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.”

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 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

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.

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 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

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

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

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

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

⁹ 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 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.

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**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 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*”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

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.

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.

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.

7 EL CASO EN CONCRETO

ANA CECILIA ZULETA POLANCO interpone acción de tutela al considerar que el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL vulnera derechos fundamentales al no resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del auto que ordenó el archivo de la convalidación de un título profesional.

Los fundamentos fácticos se sintetizan así: expresa que el 27 de octubre de 2019, con radicado No. 2019-EE-161651, inició los trámites de convalidación del título de magister en administración de salud y que el 28 de febrero **le notifican auto de archivo de la solicitud.** Indica que interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la anterior decisión el 13 de marzo de 2020 mediante radicado No. 2020-ER-076928. Refiere que no ha obtenido respuesta al recurso presentado.

En el caso bajo estudio, verifica el despacho que acorde al material probatorio obrante en el expediente, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL emitió auto de archivo del 27 de febrero de 2020 en el cual dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO. - Archivar la actuación administrativa iniciada por ANA CECILIA ZULETA POLANCO, ciudadana colombiana, identificada con cédula de ciudadanía No. 1018442875, radicada mediante solicitud 2019-EE-161651 por las razones expuestas en la parte considerativa.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Auto de Archivo rige a partir de la notificación y contra la misma procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto en la diligencia de notificación personal o dentro de los diez (10) días siguientes a ella o a la notificación por aviso al tenor de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Y según la parte motiva esta decisión se sustentó en la inobservancia de un requerimiento realizado a la peticionaria -en oficio del 24 de enero de 2020-, en el cual le solicitaban allegar unos documentos exigidos para verificar los requisitos de la convalidación del título profesional. En uno de sus apartes se menciona que se allegaron documentos los cuales no contenían la información solicitada. Es decir, estimo el MINISTERIO que la peticionaria no cumplió aportando la totalidad de los documentos, ordena el archivo de la actuación y especifica que es procedente el recurso de reposición contra esta decisión.

Se resalta lo anterior porque de conformidad con lo narrado por ANA CECILIA ZULETA POLANCO el recurso interpuesto fue **reposición y en subsidio apelación.**

Con respecto a la vulneración de derechos fundamentales al no otorgársele la posibilidad de interponer el recurso de apelación.

El despacho considera pertinente esclarecer primeramente para efectos de una eventual orden de tutela, cuál fue el recurso presentado por la peticionaria, ante una posible afectación a su derecho de defensa, por cuanto no se le permitió la interposición del recurso de apelación.

Por regla general el recurso de apelación procede contra actos administrativos definitivos, en los términos del numeral 2 del artículo 74 del CPACA:

Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

(...).

No obstante, esta regla puede tener sus excepciones y solo aplica los actos administrativos definitivos.

Para el caso del acto administrativo de archivo, si bien corresponde a un acto definitivo en la medida que no permite continuar con la actuación administrativa¹⁴. También es cierto que, el legislador otorgó al interesado la posibilidad de volver a presentar la solicitud: "sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales."; además, fue su voluntad, disponer que solo el recurso de reposición en los términos del artículo 17 ibidem:

Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito.

(...)

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.

(Subrayado por el despacho)

Como complemento a lo anterior, el procedimiento para la convalidación de título profesional se encuentra regulado por la Resolución 10687 del 9 de octubre de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, la cual en su artículo 9 remite al artículo 17 de CPACA, previamente referenciado.

Artículo 9. Complementación de Información: Si la información o documentos

¹⁴ Artículo 43 ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

que ha proporcionado el interesado al iniciar el trámite de convalidación no son suficientes para emitir el concepto o el acto administrativo que decida de fondo la solicitud, el Ministerio de Educación Nacional dentro de los 15 días calendario siguientes al inicio del trámite de convalidación, requerirá al solicitante mediante correo electrónico y a través del Sistema de Información de Convalidaciones de Educación Superior o el sistema que el Ministerio de Educación Nacional establezca, por una sola vez, para que aporte la información adicional o faltante al trámite iniciado.

El solicitante tendrá el término de 30 días calendario contados a partir del recibo de la comunicación, para completar la información requerida. Dentro del término para dar respuesta, el interesado podrá solicitar una única prórroga del plazo, la cual le será concedida por un término de 30 días calendario, que se contará una vez finalizado el primero.

En caso de no ser aportada la información requerida, y una vez vencido el término otorgado al solicitante, el Ministerio de Educación Nacional procederá a decretar el desistimiento y el archivo del expediente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” o la norma que lo modifique o sustituya.

(...)

(Negrilla y subrayado fuera de texto).

De todo este análisis concluye el despacho que al permitirse solo la instauración del **recurso de reposición** en el auto que ordena el archivo del expediente, esto no se traduce en una vulneración al derecho al debido proceso administrativo en lo atinente a su núcleo fundamental del derecho de defensa y contradicción de las decisiones, esto por cuanto, el permitir dicho recurso obedece a las formas procesales propias de este procedimiento administrativo. Maxime por cuanto la naturaleza de la petición, permite que el interesado vuelva a presentar nuevamente la solicitud, con los documentos completos.

Aclarado lo anterior, entrará el despacho a determinar si encuentra vulneración al derecho fundamental de petición.

La vulneración al derecho de petición por no pronunciarse frente al recurso de reposición.

En reiterada jurisprudencia de la Corte constitucional ha señalado que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, por cuanto, a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto

Es importante precisar que por regla general, para resolver los recursos administrativos se aplica lo estipulado en el artículo 14 de la ley 1755 del 2015, la cual señala que son 15 días siguientes a la fecha de su recibo, los que se tienen para resolver las solicitudes. Ahora bien, de no ser posible otorgar una respuesta, antes de que se cumpla el término mencionado, la autoridad o el particular deben explicar los motivos que generan el incumplimiento y determinar la fecha en que se le dará la resolución correspondiente.

De no presentarse una explicación previa al incumplimiento del término de contestación se entenderá vulnerado el derecho fundamental de petición.

Expresa la accionante que interpuso recurso de reposición contra el auto que ordenó el archivo dentro del término legal y que a la fecha de presentación de la tutela no se ha resuelto.

Verifica el despacho la interposición de dicho recurso por los canales virtuales provistos por el MEN el día 13 de marzo de 2020 bajo el radicado 2020-ER-076928, frente al cual la entidad no acreditó el haber emitido respuesta ni referenciar qué trámite ha dado al mismo.

Ahora bien, también téngase en cuenta que al tenor del artículo 86 del CPACA, el cual consagra un término máximo de 02 meses para resolver los recursos, encuentra el despacho que el MEN contaba hasta el 13 de mayo para resolver el recurso de reposición interpuesto.

Al respecto ha indicado la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-181 de 2008 que:

“En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

Al respecto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado que si el derecho de petición tiene por objeto obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 Superior. De tal forma que si la administración no tramita o no resuelve los recursos dentro de los términos señalados legalmente, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la respectiva acción de tutela para salvaguardar su derecho fundamental.”

Por lo que al superar el término previsto en la legislación sin resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto que ordenó el archivo, encuentra el despacho que se vulnera el derecho fundamental de petición y lo procedente es ordenar a la entidad que en el término de cuarenta y ocho (48) horas resuelva el recurso propuesto.

Valga precisar que el amparo frente a este derecho implica que la entidad emita una resolución de fondo y la notifique en debida forma, lo cual es independiente si esta es favorable o no a los intereses del peticionario.

Frente a la posible vulneración al mínimo vital y al trabajo, no encuentra el despacho razones de hecho y derecho frente a las cuales el actuar u omisión del MEN implique una vulneración de estos derechos invocados, por lo tanto, se negará la protección frente a ellos.

Y frente a la pretensión: *“que dicha respuesta debe incluir la convalidación del título profesional”*, ésta se despachará de forma negativa, pues la jurisprudencia constitucional ha expresado en forma reiterada que el amparo al derecho de petición 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 2005 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. Conforme al ámbito de la tutela, - *la cual se circunscribe a la salvaguarda de derechos fundamentales*-, no a una instancia más en el procedimiento administrativo o una sustitución de las funciones propias de las diferentes entidades.

No es dable que por medio de tutela se convaliden títulos profesionales, máxime cuando en el caso concreto se debe primero resolver el recurso contra el auto que ordena el archivo.

Medidas de prevención ante el Covid-19

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519 y PCSJA20-11521 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales y adoptó otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor por haberse visto afectado el país con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial. Que el presidente de la República, facultado en el artículo 215 de la Constitución Política expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

En el ACUERDO PCSJA20-11526 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública” se indicó que las tutelas.

*ARTÍCULO 2. Excepciones a la suspensión de términos. A partir de la fecha las excepciones a la suspensión de términos adoptada serán las siguientes: 1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela **que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad**. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo.*

De manera, que se autoriza la utilización del correo electrónico **jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co** para radicar los memoriales.

De igual manera, las respuestas a la accionante deben ser enviadas tanto al correo del juzgado como al de los demás sujetos procesales. Se solicita encarecidamente escribir en el asunto “2020-092 TUTELA ...” para facilitar su búsqueda.

FALLA:

PRIMERO. - AMPARAR el derecho fundamental de petición de ANA CECILIA ZULETA POLANCO identificada con C.C. No. 1018442875, por cuanto el Ministerio de Educación Nacional no se pronunció frente al recurso de reposición interpuesto por la accionante, conforme a la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - ORDENAR al MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de reposición interpuesto contra el auto de archivo del 27 de febrero de 2020 dentro de la actuación administrativa originada de una

convalidación de título profesional en Magíster en Administración en Salud solicitada por la accionante.

La respuesta que emita debe ser clara, precisa, congruente con lo solicitado y notificarse en debida forma.

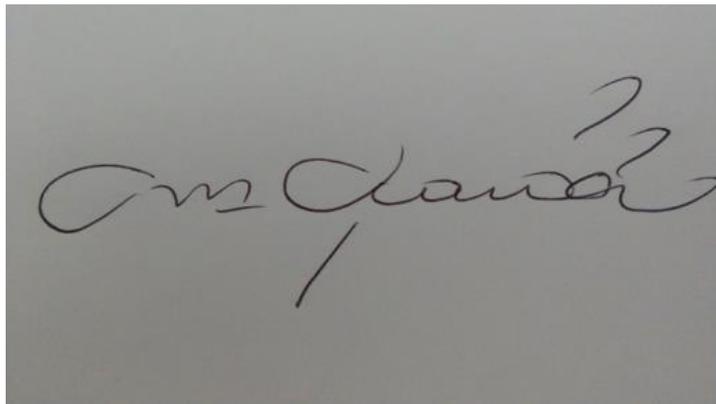
TERCERO. - NEGAR los restantes derechos invocados y pretensiones, conforme a lo expresado en la parte motiva.

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.

SEXTO. - 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, una vez se levanten las medidas transitorias ocasionadas por la pandemia.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is cursive and appears to read 'Ana Elsa Agudelo Arévalo'.

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ**

JCGM/YMMD