



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

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020).

| | |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| RADICACION: | 110013337042-2020-00249-00 |
| DEMANDANTE: | JUDITH MARCELA NÚÑEZ CHIQUILLO mediante su apoderado MIGUEL ÁNGEL RUIZ SALAMANCA. |
| DEMANDADO: | MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. |
| ACCIÓN: | TUTELA |
| DERECHOS: | IGUALDAD Y DEBIDO PROCESO. |

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 demandante **Judith Marcela Núñez Chiquillo** considera que el Ministerio de Educación Nacional vulneró sus derechos fundamentales al no proferir una respuesta de fondo frente a los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de la Resolución No. 016803 del 27 de diciembre de 2020 que niega la solicitud de convalidación de un título universitario.

En consecuencia, solicita amparar sus derechos fundamentales a la igualdad ante las autoridades y la ley, al debido proceso, favorabilidad y derecho de defensa; consecuentemente con lo anterior pide que se ordene al Ministerio de Educación Nacional dar respuesta expresa y definitiva respecto de los recursos de reposición y apelación radicados el 24 de enero de 2020 debido a que se superan los términos de ley para que la entidad accionada emita una respuesta.

3 TRÁMITE PROCESAL

La acción de tutela fue admitida con auto del 8 de octubre de 2020, en el cual, con el fin de establecer de manera puntual y concreta las acciones y omisiones de las cuales surge la vulneración de derechos fundamentales señalada en la demanda, se solicitó a la entidad accionada rendir informe ejecutivo, pormenorizado, detallado y documentado en el cual indicara las actuaciones, hechos y operaciones adelantados con respecto a la resolución de los recursos interpuestos por la demandante.

4 CONTESTACIÓN

El Ministerio de Educación guardó silencio.

5 PROBLEMA JURÍDICO

¿El Ministerio de Educación Nacional vulneró el derecho fundamental de petición de la Señora Judith Marcela Núñez Chiquillo, al omitir expedir y notificar una respuesta frente a los recursos interpuestos el 24 de enero de 2020 en contra de la Resolución 016803 del 27 de diciembre de 2019, que le negó la convalidación del título de Magister en Innovaciones Educativas otorgado el 17 de noviembre de 2018 por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador- Venezuela?

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 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

6.2 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.

6.3 El derecho fundamental al debido proceso

Como prerrogativa esencial del Ciudadano frente al poder del estado, consagra el artículo 29 de la Carta Política el derecho al Debido Proceso, garantía que cuenta con un ámbito de protección internacional "El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", en su artículo 14, Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Art 8), 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.
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."

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. También se ha señalado que tiene dos fases:

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.

Garantías posteriores a dicha expedición, entre las cuales la principal es el derecho a cuestionar la validez jurídica de la decisión administrativa.

6.4 La Convalidación de títulos extranjeros.

El Decreto 019 de 2012 ⁽³⁾ dispuso durante su vigencia:

Artículo. 178. TRÁMITE PARA CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS. Derogado por el art. 267, Ley 1753 de 2015.

El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Igualmente, contará con dos (2) meses cuando el título que se somete a convalidación corresponda a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, siempre que se trate del mismo programa académico, ofrecido por la misma institución y con una diferencia entre las fechas de otorgamiento de los títulos no mayor a ocho (8) años.

Si el título que se somete a convalidación no se enmarca en los presupuestos señalados en el inciso anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.

Los términos establecidos en el presente artículo se contarán a partir de la fecha de recibo en debida forma de la documentación requerida.

Parágrafo Si vencidos los términos establecidos en el presente artículo, el Ministerio de Educación Nacional no se ha pronunciado de fondo frente a la solicitud de convalidación, el Ministerio contará con cinco (5) días hábiles para decidir.

La **Ley 1753 de 2015** (junio 9) Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", reiteró el plazo de 4 meses para culminar el trámite de convalidación de títulos de educación superior, disminuyendo a 2 meses cuando la institución educativa extranjera se encuentre acreditada, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad.

ARTÍCULO 62. CONVALIDACIÓN DE TÍTULOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación Nacional establecerá, mediante un reglamento específico, el procedimiento de convalidación de títulos extranjeros de acuerdo con los criterios legalmente establecidos, y según los acuerdos internacionales que existan al respecto.

El Ministerio de Educación Nacional contará con dos (2) meses para resolver las solicitudes de convalidación de títulos, cuando la institución que otorgó el título que se somete a convalidación o el programa académico que conduce a la expedición del título a convalidar se encuentren acreditados, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional.

Las solicitudes de convalidación de los títulos universitarios oficiales, no incluidos en los supuestos del inciso anterior, se resolverán en un plazo máximo de cuatro (4) meses.

PARÁGRAFO 1o. Los títulos otorgados por instituciones de educación superior, pero no validados por las autoridades de educación oficiales del país de origen de la institución y denominados como universitarios no oficiales o propios, otorgados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no serán objeto de convalidación.

Sólo se convalidarán aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encuentren matriculados en Programas de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios, con anterioridad a la expedición de la presente ley, bajo el criterio

exclusivo de evaluación académica.

PARÁGRAFO 2o. Las Instituciones Estatales no podrán financiar con recursos públicos, aquellos estudios de Educación Superior que conduzcan a la obtención de títulos universitarios no oficiales o propios.

Del análisis de la normatividad en cita, los títulos expedidos en el extranjero, pueden corresponder a un programa académico que hubiese sido evaluado con anterioridad por el Ministerio de Educación Nacional o el ICFES, y en estos casos resolverá en el mismo sentido en que se resolvió el caso que sirve como referencia, o que la institución que ofrece el programa se encuentre acreditado, o cuenten con un reconocimiento equivalente por parte de una entidad certificadora o evaluadora de alta calidad, reconocida en el país de procedencia del título o a nivel internacional, y la convalidación se realiza mediante un procedimiento sumario.

Cuando no se cumplen los presupuestos señalados en el párrafo anterior, o no existe certeza sobre el nivel académico de los estudios que se están convalidando, o su denominación, el Ministerio de Educación Nacional someterá la documentación a un proceso de evaluación académica y en estos casos contará con cuatro (4) meses para resolver la solicitud de convalidación.

7 EL CASO EN CONCRETO

La Señora **Judith Marcela Nuñez Chiquillo** cursó en el año 2015 el Magister en Innovaciones Educativas en la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela. Manifiesta que escogió este programa debido a que es reconocido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, razón por la cual se venía convalidando en Colombia sin ninguna dificultad. Afirma que en el transcurso de la maestría no se presentó dificultad alguna en cuanto a su metodología o el pensum académico.

Al aprobar todas las materias requeridas para graduarse, la demandante reunió todos los documentos necesarios y solicitó la convalidación del título obtenido sin esperar que se presentara problema alguno, pues el programa era "*debidamente aceptado y reconocido por el mismo Ministerio de Educación Nacional, al igual que el pensum y el programa que estaba cursando*".

El día 10 de enero de 2020, mediante correo electrónico, la demandante fue notificada acerca de la decisión que adoptó el Ministerio de Educación Nacional con respecto a la convalidación de su título de maestría, la cual está contenida en la Resolución 016803 del 27 de diciembre de 2019. Mediante este acto la entidad negó la solicitud de convalidación, razón por la cual la demandante interpuso recursos ante la Subdirección de Aseguramiento

de la Calidad de Educación Superior el 24 de enero de 2020, sin embargo, para la fecha en que radicó la presente acción, no había recibido respuesta alguna, razón por la cual solicita el amparo de sus derechos fundamentales.

En sustento de sus solicitudes citó los artículos 13 y 29 de la Constitución Política y para demostrar que interpuso los mencionados recursos allegó en documento virtual el pantallazo de la página documentación.mineducación.gov.co, que da cuenta de la radicación 2020-ER-016775 con destino al "Grupo de Convalidaciones" y "Unidad de Atención al Ciudadano", el Acta de Notificación Electrónica de la Resolución 016803 del 27 de diciembre de 2019 y copia de este acto administrativo.

Verifica el despacho, conforme al material probatorio aportado con el escrito de tutela, que la señora JUDITH MARCELA NUÑEZ CHIQUILLO presentó solicitud de convalidación del Magister en Innovaciones Educativas, otorgado el 17 de noviembre de 2018 por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venezuela. El Ministerio de Educación Nacional decidió negar la convalidación del título mediante Resolución 016803 del 27 de diciembre de 2019, que fue notificada a la demandante mediante Acta de Notificación Electrónica 2020-EE-003599 del 10 de enero de 2020.

Por lo anterior, la accionante interpuso recursos el día 24 de enero de 2020, pero a la fecha de la presentación de la tutela no ha recibido respuesta alguna por parte del Ministerio de Educación, por lo tanto, interpone la acción de tutela para que a través del juez constitucional se amparen sus derechos fundamentales.

Con respecto a la vulneración al derecho de petición por no pronunciarse frente a los recursos, 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*"¹

Al respecto, mediante sentencia T 181 de 2008, la Corte se pronunció de la siguiente forma:

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.

Al respecto, 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 petición².

Así, cuando no se resuelven los recursos presentados, no solo se vulnera el derecho fundamental de petición, sino además se coarta la posibilidad de que la actuación administrativa se desarrolle conforme sus formas y procedimientos propios establecidos en el ordenamiento, y además impide que el administrado eventualmente ejerza sus medios de defensa en contra de las decisiones que eventualmente pueden afectarlo.

Ahora bien, con ocasión de la emergencia nacional decretada por la pandemia, una de las medidas de urgencia tomadas por el Gobierno Nacional, para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas fue la ampliación del término para responder derechos de petición, ampliándolo a treinta (30) días siguientes a su recepción, salvo algunas excepciones: (i) las peticiones de documentos y de información, que deben resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, ii) las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta, que deben ser treinta resueltas dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción, excepciones consagradas mediante **el artículo 5 del decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, pero sólo para las peticiones que se encontraran en curso o fueran radicadas durante el estado de emergencia.

De manera que, considerando que el recurso fue presentado el 24 de enero de los corrientes, la ampliación de los términos no aplica para la solicitud presentada por el accionante y los términos se encuentran superados, razón suficiente para amparar el derecho fundamental de petición.

En consecuencia, se procederá a amparar los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la demandante y se ordenará al Ministerio de Educación, que proceda a responder en un término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, resuelva en debida forma la solicitud elevada por la accionante, sin perjuicio de que la respuesta sea positiva o negativa.

En cuanto al **derecho a la igualdad**, cuyo amparo invoca la demandante, debe decir el despacho que no existen los mínimos elementos de juicio para proceder a su tutela, pues no se argumentó y mucho menos de probó en este proceso que a otra persona en iguales circunstancias frente a la solicitud de convalidación de un título educativo obtenido en el exterior se le haya dado un trato distinto o más favorable. Por ende, se negará su amparo.

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. Amparar los derechos fundamentales de petición y debido proceso de la Señora **Judith Marcela Núñez Chiquillo**, identificada con cédula de ciudadanía No. 37.367.263, conforme con lo expuesto en la presente providencia. Negar el amparo de su derecho fundamental a la igualdad.

SEGUNDO. Ordenar al Ministerio de Educación que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia proceda a dar respuesta a la petición radicada por la señora **Judith Marcela Núñez Chiquillo** el día 24 de enero de 2020, mediante la cual interpuso los recursos de reposición y apelación contra la Resolución 016803 del 27 de diciembre de 2019. **La entidad deberá allegar copia de la respuesta al correo electrónico del juzgado para verificar el cumplimiento de esta orden.**

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

QUINTO. Para dar cumplimiento al Decreto 806 de 2020 y en razón de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo PCSJA20 11567 de 2020, en virtud del cual actualmente la administración de justicia viene ejerciendo sus

funciones de manera remota y a través de medios digitales, se adoptan las siguientes medidas:

Las comunicaciones y escritos deberán ser enviados únicamente al correo del juzgado jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co. Se solicita encarecidamente escribir en el asunto: "2020-249 TUTELA", se recomienda enviar archivos doc, docx, o pdf livianos Max 500 k, - verificar que los pdf no tengan páginas en blanco y calidad para envío por correo. Las partes deben enviar toda comunicación, escrito o prueba no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 313 489 5346 (Horario: lunes a viernes de 8:00 am-1:00 pm y 2:00 pm-5:00 pm).

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO.
JUEZ**

Firmado Por:

**ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

6954d911d2518e5bbc61beda2983fa762ac148266c8c5c05b4d1986f74f1a317

Documento generado en 22/10/2020 10:27:49 a.m.

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